



O ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

Darcy Marzulo Ribeiro

Sociólogo, pesquisador do IPARDES.

E-mail: dmarzullo@bol.com.br

Resumo: O objetivo deste artigo é recuperar a relevância do orçamento-programa para a boa gestão pública, tendo como referência a reforma do Estado inspirada em modelos importados da iniciativa privada. A crítica dessa reforma se fez para mostrar que o orçamento-programa pode garantir a eficiência, eficácia e transparência procuradas pela reforma gerencial sem necessidade de grandes mudanças na estrutura organizacional do Estado. Basta, para isso, que ele se insira, como previsto, no ciclo do planejamento público, constituído pelos instrumentos de planejamento formados pelo Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária atual, que devem estar integrados e devidamente hierarquizados.

Palavras-chaves: Orçamento. Gestão. Eficiência. Burocracia. Planejamento.

INTRODUÇÃO

O título deste artigo seria um truísmo não fosse o fato de que, em geral, o orçamento-programa não passa de rótulo novo para o tradicional orçamento contábil e financeiro, no qual predomina a preocupação com a identificação de contas e os lançamentos apropriados de conformidade com as normas técnicas.

Assim, nessa modalidade orçamentária o interesse é colocar frente a frente as despesas e as receitas, registradas de acordo com um sistema de classificação onde figuram os itens de despesas em diferentes níveis de desagregação e os de receita. Esse orçamento é um instrumento eficaz de controle, pois permite verificar de modo bastante crítico e rigoroso a realização das despesas (GIACOMONI, 2010, p.55).

O orçamento-programa, ao contrário, foi concebido desde o início como um instrumento que pudesse associar os custos dos programas governamentais mediante verificação de sua execução e cumprimento de metas.

Nesse caso, a ênfase se desloca da previsão de receita e estimativas de despesas para a programação de trabalho do governo. São, pois, instrumentos de administração destinados a auxiliar o Executivo “nas tarefas do processo administrativo: programação, execução e controle” (GIACOMONI, 2010, p.57).

Sem o ciclo orçamentário de execução, avaliação e controle, o orçamento-programa não é instrumento de gestão, apenas de programação.

Definido preliminarmente o que vem a ser orçamento-programa, uma vez que ele será discutido mais detalhadamente no desenrolar do artigo, é preciso que se entenda desde já o que vem a ser gestão pública. Em linhas gerais e sem mais delongas, gestão pública é o planejamento, implantação, execução e controle das políticas públicas. Essas funções administrativas são executadas no interior das organizações públicas. O orçamento-programa contém tudo o que é necessário à execução dessas funções, quando ele está associado estreitamente ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), dos quais o orçamento-programa é o meio técnico de concretização.

O orçamento-programa atende a quatro exigências básicas da moderna administração pública: eficiência, eficácia, economicidade e transparência. A eficiência traduz a relação entre os resultados alcançados e os recursos empregados. Em outros termos, quanto de produto adicional se obtém com o mesmo volume de recursos. A eficácia é obtida da relação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos. Economicidade é a obrigação de o governo operar com o mínimo custo possível, sem prejuízo para a qualidade e a quantidade de produtos e serviços. A transparência refere-se à obrigação do governo de mostrar o que está realizando e como está realizando com parte da renda extraída da sociedade mediante impostos, taxas e contribuições.

Entenda-se que o orçamento-programa é uma técnica cujo bom uso decorre da qualidade do planejamento governamental no sentido lato, isto é, no âmbito da política governamental baseada num plano e em diretrizes de governo, que dão origem ao PPA. Fora desse contexto, essa discussão perde qualquer sentido.

Ao se referir às exigências da nova administração pública, abre-se uma porta que dá acesso à investigação do que vem a ser a reforma do aparelho de Estado mediante a introdução de práticas gerenciais importadas da iniciativa privada, baseadas nos conceitos de eficiência, eficácia, efetividade, inovação. Essa reforma tem sido apresentada como um novo modelo de gestão que se contrapõe a outro, denominado burocrático-weberiano, o qual foi incapaz de enfrentar as demandas dirigidas ao Estado, em decorrência da crise fiscal de meados da década de 1970, do século XX.

Neste artigo defende-se a ideia de que o uso do orçamento-programa, no contexto definido pela existência daqueles três instrumentos de planejamento, atende plenamente às exigências de uma administração moderna em confronto com outra supostamente fracassada, e mostra que o problema do Estado brasileiro é de outra ordem e não cabe numa discussão de gestão pública nos termos em que ela foi definida aqui.

Em virtude disso, no primeiro tópico do artigo busca-se colocar em evidência que a gestão pública pertence ao campo definido pela Teoria Geral da Administração (TGA), estando, portanto, fora do campo de investigação da Ciência Política. Além disso, demonstra que a Contabilidade Pública, além de ser parte orgânica da gestão pública, é assinalada por um forte viés orçamentário. Não obstante, no último item e na conclusão são necessárias algumas observações que tangenciam uma teoria da natureza do Estado brasileiro.

No artigo pretende-se demonstrar que os conceitos de eficiência, eficácia, transparência, inovação, controle de resultados, que fundam a reforma do Estado, baseada na introdução de práticas gerenciais da iniciativa privada, são compatíveis com as práticas orçamentárias de desempenho. Como o controle de resultados e a qualidade do gasto do orçamento de desempenho não são estranhos ao orçamento-programa, pode-se reivindicar que o modelo burocrático é capaz de incorporar os conceitos de eficiência, eficácia, transparência, inovação e controle de resultados por meio de práticas orçamentárias corretas e compatíveis com a recomendação de o orçamento traduzir o planejamento estatal. Ao se fazer isso, o orçamento-programa deixa de ser peça contábil e financeira para ser um instrumento de gestão.

Para demonstrar isso, o texto conta com seis tópicos. No primeiro, procura-se mostrar que a gestão pública pertence ao campo da TGA, estando afetas a ela, portanto, as funções administrativas planejamento, implantação, execução e controle. Pertencendo ao campo de estudo da TGA, ela está fora dos objetos de investigação da Ciência Política, com a qual não pode ser confundida, pois separar

a definição de políticas e a sua execução é o princípio básico da ordem burocrática. Mostra-se, também, que a Contabilidade Pública é um meio de informação destinado à tomada de decisão essencial à gestão pública, portanto é sua parte orgânica, ainda que sujeita a normas técnicas de outras fontes.

Na segunda parte, discute-se a reforma do Estado destinada a importar conceitos e práticas da iniciativa privada para fazer frente à suposta falência do Estado baseado no modelo burocrático-weberiano. Inclui-se uma discussão da reforma que se procurou implantar no Brasil por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A discussão da reforma gerencial do Estado é relevante para destacar que suas principais inovações já são contempladas no conceito de orçamento-programa, como uma técnica que faz parte do ciclo do planejamento público.

A persistência de elementos essenciais do modelo burocrático-weberiano nos países que ingressaram na trajetória reformista é o assunto do terceiro tópico, onde se procura demonstrar não só que nesses países certos traços daquele modelo foram preservados, mas também que esse modelo é capaz de absorver muitas das mudanças propostas.

Na seção quatro discute-se, finalmente, o orçamento-programa no âmbito da Contabilidade Pública retomando alguns dos temas do primeiro tópico, quando se mostrou a relação orgânica da Contabilidade Pública com a gestão pública. Inclui, também, a discussão do orçamento-programa no contexto do planejamento, representado pelo PPA e pela LDO. Assim, o orçamento-programa é um instrumento de gestão pública tanto da ótica da Contabilidade Pública quanto do planejamento, implantação, execução e controle das políticas públicas.

No quinto tópico, procura-se mostrar que a elaboração e a execução do orçamento-programa estão sujeitas a pressões e demandas que impedem que ele cumpra plenamente sua função. Daí a necessidade de uma separação entre órgãos encarregados da elaboração das políticas públicas e seu planejamento dos órgãos que as executam. Esse tema da “separação” e dos “conflitos de interesses” está presente em várias partes das discussões desenvolvidas em outros tópicos e, de certa forma, tangencia uma teoria da natureza do Estado.

Finalmente, a última seção possui um caráter conclusivo, demonstrando como os temas relevantes da reforma gerencial estão presentes nos instrumentos de planejamento que não demandam qualquer reforma radical e indica certas medidas práticas, com as restrições do uso inadequado do PPA e de um Estado pré-burocrático.

1 GESTÃO PÚBLICA, CIÊNCIA POLÍTICA, CONTABILIDADE PÚBLICA

Serão tratados, aqui, dois assuntos relacionados. O primeiro dedica-se a isolar a gestão pública da Ciência Política. Desse modo, é possível tratar da gestão pública no seu campo de conhecimento e investigação próprio que é delimitado pela Teoria Geral da Administração, a qual

constitui uma disciplina particular com seus objetos de estudo particulares. O segundo tópico procura incorporar a Contabilidade Pública ao conceito de gestão pública, explicitando sua natureza orçamentária e a forma como ela associa os três instrumentos de planejamento estatal.

A administração pública remete às *políticas públicas*, que são decisões de governo que se convertem em ações voltadas para obter resultados previsíveis e desejáveis com vistas a atender demandas da sociedade em geral ou de grupos de interesse que conseguem influir nas decisões de governo bem como as demandas do próprio governo, que surgem exclusivamente no interior dos órgãos públicos.

As demandas da sociedade chegam ao governo como problemas que pedem solução. Para que isso aconteça, precisa-se de unidades processadoras das demandas, convertendo-as em problemas, que serão solucionados mediante rotinas de procedimentos que essas unidades desenvolvem. Essas unidades organizacionais são as *organizações públicas*. Por isso, as políticas públicas são produtos de organizações públicas (RUA, 2007, p.1), que, por sua vez, remetem às organizações formais, dotadas de uma estrutura, com suas linhas de comando e assessorias.

Organizações Públicas são organizações que planejam, coordenam, dirigem, executam e controlam atividades relacionadas à produção de bens e prestação de serviços. A condução racional das atividades numa organização é objetivo da administração, e a TGA estuda administração nas organizações. Por isso mesmo, a administração é “o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos e competências a fim de alcançar objetivos organizacionais” (CHIAVENATO, 2011, p.12).

Para isso, trabalha com seis variáveis, quais sejam: tarefas, estruturas, pessoas, ambiente, tecnologia, competitividade. A TGA estuda a administração de organizações e empresas do ponto de vista da interação de seis variáveis: tarefas, estruturas, pessoas, ambiente, tecnologia, competitividade. A adequação e integração entre essas variáveis é o desafio da Administração (CHIAVENATO, 2011, p.17).

Por isso, a gestão pública, pertencendo ao campo de investigação da TGA, deve ser entendida nos termos definidos pela tradição dessa disciplina iniciada por Henry Fayol e seus seguidores Lyndall F. Urwick e Luther Gulick, de um lado, e Frederick Wislow Taylor e Frank B. Gilbreth, de outro.

Segundo Fayol, existem quatro funções administrativas que se repartem por todos os níveis da administração. São elas: prever, organizar, comandar, controlar.

Para Urwick, essas funções são: investigar, prever, planejar, organizar, coordenar/comandar/controlar. Ele desdobrou a previsão de Fayol em investigar, prever e planejar.

Gulick pouco acrescentou a essa lista, mas destacou a função controle das demais (CHIAVENATO, 2011).

Em síntese: na discussão vinculada ao ciclo do planejamento público envolvendo PPA, LDO e LOA essas funções serão: planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar e controlar.

Paralelamente, Taylor trouxe à baila a execução de tarefas, focando-se na divisão do processo de produção em tarefas bem delimitadas e no melhor modo de executá-las. Dando seguimento aos

trabalhos de Taylor, Gilbreth decompôs as tarefas em unidades mais simples, os movimentos elementares, que vieram a ser conhecidos como Therbligs (anagrama de seu nome). Com isso, as tarefas foram substituídas por postos de trabalho definidos pela sucessão de movimentos elementares aos quais são atribuídos determinados tempos, o tempo-padrão do movimento.

Diferentemente do trabalho nas fábricas, nos *trabalhos de escritório* a transição da tarefa, como unidade de análise, para o posto de trabalho, como sucessão de movimentos elementares, não ocorreu ou se fez de forma incompleta. O funcionário de escritório goza ainda de grande liberdade para definir suas ações, mesmo nos casos em que exista elevado grau de manualização. As unidades organizacionais que corporificam a administração pública são locais em que se desenvolvem, de forma predominante, trabalhos de escritório.

Assim, quanto a esses dois aspectos, a execução do trabalho e a coordenação e direção dos trabalhos, a gestão pública pertence de fato à TGA.

A *decisão* quanto a uma política pública é uma decisão política, ou seja, uma escolha com base numa seleção dos problemas que deverão ser enfrentados, de acordo com um plano de governo e as respectivas diretrizes que uma nova administração traz para o Estado, ao assumir o governo. Posteriormente, a decisão passa para a fase do planejamento – a primeira operação que faz com que o plano de governo desça do nível geral e abstrato em que está formulado –, que consiste em definir os objetivos e metas que se pretende atingir, acompanhados dos respectivos indicadores, e a definição e organização das ações que serão executadas para atingir aqueles objetivos. Em seguida, a indicação dos órgãos públicos ou entidades que irão desenvolver as diferentes ações, em virtude da sua finalidade formal na estrutura organizacional, e como essas ações serão executadas e gerenciadas, com a identificação dos respectivos responsáveis, vêm a ser a implantação da política. A execução das ações consiste no atingimento de metas parciais, quando for o caso, ou grupos de ações com seus resultados que serão controlados mediante sistemas de verificação.

Saber quem define as demandas que serão processadas remete a composições de interesses os mais diversos na comunidade politicamente organizada. Supostamente, quem formula as políticas públicas é o governo, mas em que instância essas políticas são definidas, são formuladas? Por exemplo, nos Estados, são definidas no primeiro escalão do governo, entre o governador e seus secretários de Estado? Ou no gabinete do governador, com seus assessores formais ou informais, exclusivamente? Ou no âmbito de cada secretaria (órgãos setoriais)? Nessa hipótese, qual o grau de convergência entre as políticas públicas?

Por extensão, em que nível as demandas da sociedade são processadas pela coalizão política que está no governo? Quais são os grupos de interesse (clientelistas ou familiares) existentes na sociedade que exercem influência sobre o governo ou sobre personalidades relevantes da coalizão política e que, portanto, interferem na formulação de demandas e em seu processamento? Em que

medida pessoas ocupando cargos estratégicos na “máquina pública” podem interferir nesse assunto? Como esses cargos estratégicos são rateados entre os partidos que conformam a coalizão política no poder, pois todo poder político é executado por coalizões (salvo em casos específicos de bipartidarismo ou no caso de uma votação expressiva que elimina a necessidade de o partido vitorioso fazer coalizões), tendo em vista que todos os partidos têm como objetivo a conquista e manutenção de cargos públicos?

Esses temas são cruciais para a compreensão das políticas públicas, mas pertencem ao campo da “Ciência Política” e não da gestão pública, tal como foi definida neste artigo. A esta cabem o planejamento, a implantação, a execução e o controle da política pública que tem origem em demandas processadas como problemas.

Assim, a gestão pública é colocada no âmbito particular da TGA, como a espécie em relação ao gênero.

A gestão pública corresponde, pois, às funções e princípios administrativos desenvolvidos nas organizações públicas voltados para o planejamento, implantação, execução e controle de políticas públicas, as quais não se restringem, claro está, à prestação de serviços ou provisão de bens para a sociedade, mas incluem o próprio funcionamento do Estado. Se as políticas públicas são produtos organizacionais, as demandas da sociedade são insumos obtidos pelo seu processamento. Ou seja, as demandas da sociedade devem ser processadas e reformuladas como problema, o qual deve ser expresso por meio de descrição objetiva acompanhada de indicadores expressando, em geral, relações entre duas dimensões ou variáveis. Matus, por exemplo, assinalou com grande propriedade que um problema deve ser expresso por meio de indicadores quantitativos, denominados por ele descritores. Esses problemas devem ser associados a causas que serão objetos de intervenção, separando-as de acordo com a sua governabilidade para definir a modalidade e intensidade da intervenção. Para que essas operações sejam bem-sucedidas é preciso que as organizações tenham competência. Por isso mesmo a própria “qualidade” das organizações deve ser objeto de políticas públicas, voltadas para a modernização da gestão pública.

Planejamento, implantação, execução e controle da política pública estão no campo de ação delimitado pelo planejamento público no Brasil, que é composto de três instâncias hierarquicamente organizadas e interligadas: o PPA, a LDO e a LOA. A disciplina que interliga esses diferentes níveis é a Contabilidade Pública, pois esses três níveis do sistema de planejamento e orçamentário “contêm programas, ações e metas que devem ser objeto de controle contábil” (GLAUBER, 2009, p.3)

Cumprir destacar que a Contabilidade Pública é um ramo da Contabilidade, tendo, desse modo, o mesmo objeto, que é o registro, controle e demonstração de fatos mensuráveis em moeda que afetam o patrimônio do Estado. Assim, entre seus principais objetivos sobressaem o estudo, controle e demonstração da organização e execução dos orçamentos, incluindo os atos e fatos administrativos relacionados à Fazenda Pública (ARRUDA; ARAUJO, 2009, p.18).

Com relação à extensão dos órgãos públicos sujeitos à Contabilidade Pública, segundo o art. 107 da Lei 4.320/64 a Contabilidade Pública inclui no seu campo de atuação, além da administração direta do poder executivo, as autarquias e fundações. Diz esse artigo que terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo “as entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais [...]” (GLAUBER, 2009, p.9). Já o seu único parágrafo inclui nessa disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertença integralmente ao Poder Público (GLAUBER, 2009).

A Lei n. 11.107/2005 e a Resolução n. 1.128/2008 do Conselho Federal de Contabilidade deixam claro quais são os órgãos da administração indireta que pertencem ao campo de atuação da Contabilidade Pública: autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Dessa forma, a Contabilidade Pública abrange todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo.

Existem dois regimes contábeis, o regime de competência e o regime de caixa. No regime de caixa reconhece-se a receita no momento do recebimento, e a despesa no momento do pagamento. O fluxo de caixa permite definir o montante das receitas e despesas: todos os valores recebidos são receitas e todos os valores desembolsados são despesas.

No regime de competência o reconhecimento da receita e da despesa deve ser feito no momento em que ocorre o fato gerador, independentemente do recebimento ou do pagamento, respectivamente. No caso da despesa, seria o consumo de ativos ou incorporação de passivos.

Na Contabilidade Pública existe o que se chama regime misto, ou seja, regime de caixa na receita e regime de competência na contabilização da despesa, que se dá na emissão do empenho.

No caso da receita, ela é reconhecida no momento em que há o recolhimento pela rede bancária na conta do Tesouro. No final do exercício, que se dá no dia 31 de dezembro de cada ano, os valores arrecadados e que ainda não foram recolhidos ao Tesouro devem ser apropriados como receitas orçamentárias. Assim, Glauber considera que o registro da receita no momento do recolhimento é compatível com o regime de caixa, mas o parâmetro para sinalizar o montante da receita é o valor arrecadado e não recolhido.

Quanto à despesa, seu parâmetro são os valores legalmente empenhados, sendo dada pela emissão do empenho. As despesas empenhadas são processadas, podendo ser pagas ou não até o final do ano. As despesas processadas ou não, porém já empenhadas e não pagas até o final do exercício, são consideradas restos a pagar. Assim, a despesa orçamentária deve ser reconhecida no momento da liquidação e não no empenho. Os empenhos a liquidar são, então, os restos a pagar.

A norma do regime misto adotada na Contabilidade Pública, isto é, regime de caixa para as receitas e competência para as despesas, é um modelo de contabilidade vinculado aos aspectos orçamentários; por isso a contabilidade pública é um contabilidade orçamentária (GLAUBER, 2009).

O registro contábil da despesa orçamentária no momento da liquidação de empenhos e a escrituração da receita orçamentária no momento da arrecadação são os exemplos mais concretos de que a prática da escrituração pública se faz levando em consideração conceitos orçamentários (GLAUBER, 2009, p.6).

Assim, muitos autores consideram que a Contabilidade Pública é uma contabilidade orçamentária porque “muitos dos seus procedimentos são orientados pelas normas e conceitos orçamentários” (GLAUBER, 2009, p.9).

Com a Contabilidade Pública faz-se a transição para o orçamento-programa. O objetivo do artigo é demonstrar que orçamento-programa, voltado para o desempenho medido pela relação entre o que foi previsto e o que foi executado, é um instrumento de gestão pública, que atende às principais demandas da modernização do Estado. Com essa discussão, a relação orgânica entre o orçamento-programa e a gestão pública fica evidenciada, ou seja, não se trata de “colar” à gestão pública um orçamento como se lhe fosse exterior.

2 REFORMA DO ESTADO COMO REFERÊNCIA

A reforma do Estado tem sido expressa, indiferentemente, como reformas gerenciais, gerencialismo ou reformas gerencialistas. Essas reformas foram impulsionadas pelo movimento *New Public Management* (NPM), que se caracterizou pelo foco no resultado (BRULON; CHAYON; ROSEMBERG, 2012), possui caráter universal, pois se trata de um movimento que envolve todos os países e conta com uma mesma base conceitual, o que lhe dá uma forma homogênea (CARVALHO, 1997, p.24). Desse modo, essas reformas podem ser analisadas tomando como padrão as experiências do Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, que são a matriz do NPM (BRULON; CHAYON; ROSEMBERG, 2012).

A despeito dessa homogeneidade, não se pode desconsiderar que essas reformas apresentaram variantes que podem ser sintetizadas em três modelos alternativos ao modelo burocrático weberiano.

A Administração Pública Gerencial (APG), baseada nos valores de eficiência, eficácia e competitividade, é uma das alternativas propostas ao modelo burocrático, ao lado de outros modelos pensados para superar a administração burocrática, como o Governo Empreendedor (GE) e a Governança Pública (GP).

O GE tem origem no livro de Osborne e Gaebler, escrito em 1992, que recomenda a adoção pela administração pública da linguagem e ferramentas da administração privada, numa linguagem prescritiva propondo medidas capazes de tornar a organização pública mais racional e eficaz (SECCHI, 2009, p.355/356), incorporando ideias como a do governo orientado para o mercado e governo competitivo.

A GP, por sua vez, pressupõe que diferentes atores têm ou deveriam ter o direito de influenciar a construção de políticas públicas, implicando, portanto, a existência de um Estado menos hierárquico

e menos monopolista, capaz de reforçar os mecanismos participativos na esfera pública (SECCHI, 2009, p.359). Trata-se de uma tentativa de responder à necessidade de enfrentar problemas complexos, com foco no desempenho e no tratamento desses problemas.

No modelo burocrático, o cidadão é chamado de usuário do serviço público; no modelo APG e GE, os cidadãos são tratados como clientes; já no modelo de GP os cidadãos e outras organizações são parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009, p.363).

Ao se comparar a GP com o movimento APG, muitos investigadores destacam que a GP seria uma “consequência do movimento da APG, com a qual compartilha” muitas características. Ademais, em todos esses modelos há uma preocupação comum com a função controle; no caso da APG, a ênfase na função controle está na capacidade de controle dos resultados das políticas públicas com as medidas de verificação propugnadas. O valor atribuído pela GP ao envolvimento de atores não estatais na elaboração de políticas públicas desloca o controle aos destinatários dessas políticas. Em síntese, nos dois casos os mecanismos de controle são desenhados para a avaliação de resultados, em vez de controle de processo, que seria a modalidade predominante no modelo burocrático (SECCHI, 2009, p.359).

Vê-se, pois, em todos os modelos a preocupação com modalidades de execução da função controle.

Feita essa rápida introdução de ordem genérica ao assunto da reforma do Estado, importa evidenciar suas causas, métodos e objetivos.

A introdução das práticas gerenciais na administração pública visava superar a crise do Estado provocada pela falência do modelo burocrático, de corte weberiano puro. A esse modelo foi contraposto outro, proposto pelo neoliberalismo, representado pelo que veio a ser conhecido por Estado mínimo. Assim, foram definidos dois polos opostos. De um lado, o Estado gerido por uma burocracia impessoal, com seus cargos definidos por uma ordem hierárquica rígida e vinculados a linhas de comando bem fixas, preenchido por funcionários treinados para executar tarefas predefinidas segundo normas de procedimento explícitas, e interferindo na economia diretamente ou mediante regulações excessivas. No outro extremo, o Estado mínimo, restrito à proteção dos direitos individuais, pessoas, propriedades, e a dar segurança à execução dos contratos privados voluntariamente negociados (EVANS, 1993, p.112). As demais funções, anteriormente executadas pelo Estado, são entregues à iniciativa privada mediante contratos de desempenho e privatizações.

Com a transferência do modo de funcionamento adotado na iniciativa privada para a administração pública, o setor público ganharia eficiência e eficácia, que são os focos da reforma que surgiu da constatação de que a administração burocrática não é eficiente nem eficaz. A falta de eficiência e eficácia, responsável pela incapacidade do Estado de responder às demandas da sociedade

por serviços e bens, ficou evidenciada pela crise fiscal de meados da década de 1970, quando o Estado perdeu sua capacidade de investimento, que vinha sendo financiado por déficits crescentes e endividamento, o que exigiu mudanças nas estratégias de administração de recursos públicos. Teriam faltado ao Estado, portanto, os meios técnicos e operacionais para enfrentar a crise fiscal, a globalização da economia e a flexibilização dos mercados financeiros.

A implantação do gerencialismo seguiu um roteiro que começa com a redução de despesas, da ótica de racionalização dos gastos, incluindo a demissão de funcionários. Posteriormente, introduzem-se metas que deveriam ser cumpridas pelo funcionalismo, estabelecendo mecanismos de incentivos como remuneração proporcional ao rendimento individual. O recurso ao uso de metas na programação governamental acrescenta a eficiência àquelas medidas de economia de despesas, o que pode ser sintetizado na expressão “fazer mais com menos”. A introdução de metas foi acompanhada das privatizações dos serviços públicos, que seguiram duas linhas de atuação: a venda de empresas estatais e a contratação externa da prestação de serviços, quer mediante concorrência pública quer pela introdução de novas formas de contratação, que deram lugar ao surgimento de agências privadas encarregadas da prestação desses serviços públicos (MACEDO; ALVES, 1997, p.66/68).

Todas essas medidas foram coroadas com a intensificação do recurso a mecanismos de mercado, dando lugar ao direcionamento dos serviços para o consumidor, que substitui a ideia de público-alvo, usuário ou cidadão e introduz a do cliente que deve ser conquistado e mantido (MACEDO; ALVES, 1997, p.70).

A autonomia dos gerentes é propugnada com vistas a assegurar a flexibilidade na implantação e execução das políticas públicas, permitindo a eles a escolha do melhor uso possível dos recursos para minimizar custos sem sacrificar os resultados previamente definidos. Dessa forma, eliminam-se as normas rígidas de controle para dar lugar aos mecanismos de controle de resultados.

A manutenção do foco nas normas e procedimentos não era garantia de que a dinâmica institucional fosse assegurada, por isso mantêm-se algumas normas e procedimentos para continuar provendo os marcos, para que as pessoas encarregadas da gerência promovam a dinâmica institucional (TOHÁ; SOLARI, 1997, p.86).

Outra característica da reforma foi a separação de certas atividades que se concentravam num único agente. Separando-se atividades de definição de políticas, do planejamento, implementação, execução e do controle, esperava-se resolver conflitos decorrentes da existência de agências com objetivos semelhantes. Dessa forma, separaram-se as funções de assessoria das funções administrativas para impedir que agências responsáveis pela implementação e execução das políticas assessorassem os formuladores de políticas. Em outros termos, uma agência executora da política de um órgão não pode e não deve assessorar a formulação de políticas (CARVALHO, 1997, p.10).

Com isso, foi possível manter um núcleo central do Estado, responsável pela definição e formulação de políticas, separado de unidades responsáveis pela execução das políticas. Ao se separar essas duas instâncias, a responsabilidade pelo desempenho foi atribuída a executivos, recorrendo-se aos contratos de gestão para verificar os resultados alcançados. Nesse caso, foi possível introduzir a concorrência com a iniciativa privada, a licitação para prestação de serviços, definindo-se um rol de serviços que seriam providos exclusivamente por agentes privados.

Com essa separação, a eficiência e eficácia poderiam ser medidas através do controle de resultados, o que fez com que os produtos resultantes das atividades da administração pública fossem definidos com objetividade e que fossem mensuráveis. A eficiência, ao traduzir a ideia implícita na expressão “fazer mais com menos”, implicava o recurso a práticas administrativas que permitiam racionalizar custos, economizando recursos para atingir objetivos previamente definidos, ou seja, atingir resultados sem dispersar esforços. A eficácia expressa a ideia de atingir metas, isto é, fazer o que se pretende fazer, atingir os objetivos propostos.

A privatização tinha como meta retirar o Estado do mercado, reservando-se a si mesmo as funções de regulação, mediante a criação de agências reguladoras para assegurar a qualidade e preço dos serviços nos setores de monopólios naturais.

Uma variante do processo de privatização da prestação de serviços pelo Estado foi a transferência dessas atividades de organizações governamentais que não eram empresas para agentes privados.

Nessa variante da privatização, entidades existentes ou criadas especificamente com essa finalidade assumem a prestação de serviços antes executados pelo Estado. Em ambos os casos, o Estado deixa de ser prestador de serviços e transfere para a iniciativa privada a execução dessas atividades. Para isso, entre o Estado e tais entidades privadas são celebrados contratos de desempenho ou contratos de gestão, nos quais são estabelecidas metas de atendimento e, algumas vezes, de qualidade que o agente privado deve atender.

Outro aspecto dessa variante é a manutenção de empresas do Estado, sem privilégios ou monopólios, de modo que elas continuam prestando seus serviços desde que obtenham seus contratos disputando com empresas privadas.

A terceira variante é representada pela contratação direta com os servidores da agência, quando os funcionários se comprometem a atingir metas de desempenho. A partir daí, surgiu a hipótese de se contratar com os próprios funcionários e não com agências privadas, o que pode ir até a organização dessas agências por funcionários para contratar com o governo.

Para que os contratos de gestão sejam celebrados, algumas mudanças nos sistemas tradicionais de controle são necessárias, pois, ainda que permaneça a função de controle, o formulador de políticas terá que estabelecer objetivos claros e específicos, indicadores de desempenho, os recursos

que serão mobilizados. O executante, mediante contrato de desempenho, emite relatórios estabelecendo a relação entre o que foi realizado e o que foi estabelecido anteriormente. Tudo isso num ambiente definido pelo regime de incentivos e sanções para os administradores, que pressupõe a assistência durante a execução. Nesse contexto, os controles financeiros passaram a se basear em resultados alcançados (CARVALHO, 1997).

O Brasil, por sua vez, ingressou nesse movimento com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, em 1995, que propôs uma reforma que, segundo Bresser-Pereira, foi chamada gerencial porque estava inspirada na iniciativa privada e procurava, como dito acima, tornar a administração pública mais eficiente (BRULON; CHAYON; ROSEMBERG, 2012).

A reforma do aparelho de Estado no Brasil foi claramente inspirada no modelo inglês, haja vista que o futuro titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) viajou ao Reino Unido com o intuito de formular para o Brasil uma proposta de reforma do Estado que fosse adaptada da experiência do modelo gerencial lá realizada (PAULA, 2005, p.38). Em outros termos, os gestores públicos deveriam colocar em prática “ideias e ferramentas” de gestão utilizadas no setor privado, adaptadas criticamente ao setor público, inclusive programas de qualidade e reengenharia organizacional.

Na reforma brasileira, as atividades não exclusivas do Estado seriam prestadas pelo setor público ou privado com um novo formato institucional, que são as “organizações sociais”, resultantes da conversão de associações civis sem fins lucrativos que se candidatam à posição de organizações sociais. Aprovada a conversão pelo Estado, estabelece-se um contrato de gestão “em que passa a receber uma dotação orçamentária total ou parcial para a prestação dos serviços” (PAULA, 2005, p.42).

Assim, no Brasil, a reforma do Estado recorreu a uma nova instituição que exigiu a criação de um neologismo, a “publicização”, que se refere à transferência dos serviços não exclusivos do Estado para organizações sociais criadas com essa finalidade, com a prévia extinção das organizações públicas encarregadas dessas atividades (BRULON; CHAYON; ROSEMBERG, 2012).

Essas organizações foram classificadas como públicas, mas não estatais, uma vez que se dedicam ao serviço público sem fazerem parte do aparelho do Estado. Os serviços lhes eram transferidos mediante contratos de gestão, previstos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Na reorganização do aparelho de Estado no Brasil foi previsto o fortalecimento de um núcleo estratégico, no qual se concentrariam as atividades de formulação e avaliação das políticas públicas. A implementação dessas políticas seria, então, delegada para instituições descentralizadas da administração indireta, como autarquias e fundações públicas.

Enfim, a título de síntese e num nível bastante genérico, a reforma gerencial caracterizou-se pelo objetivo de aumentar a capacidade de resposta do Estado às demandas da sociedade combatendo três pontos fracos do modelo burocrático: ausência de flexibilidade, associada com a falta de autonomia dos gerentes encarregados da implantação e execução de políticas públicas; ênfase no controle de procedimentos e nas normas; pouca ou nenhuma importância dos controles de resultados.

3 A CRÍTICA DA REFORMA DO ESTADO

Tendo em mente o *continuum* possível entre uma administração pública inspirada no modelo burocrático-weberiano e outra baseada no modelo gerencialista, pode-se pensar em dois caminhos que os projetos de reforma podem seguir: a destruição pura e simples do Estado assentado numa ordem burocrática a ser substituído pelas práticas gerenciais importadas da iniciativa privada, com foco no cliente e nos resultados; e, a transição da ordem burocrática atual para um Estado mais ágil e mais gerencial.

O movimento da governança pública, por exemplo, coloca em xeque os Estados nacionais, sob o pretexto de que eles são inábeis para revolver os problemas complexos que afetam as comunidades contemporâneas, em favor de organizações internacionais e blocos regionais.

Na verdade, toda reforma gerencialista parte do princípio de que o Estado é o mal e deve, portanto, ter seu campo de atuação restringido ao máximo. Nesse caso, é bem provável que o movimento gerencialista “acoberte” de fato o movimento mais amplo que coloca em discussão a existência dos Estados nacionais. A variante da governança pública seria, nessa hipótese, o modelo mais cabal desse projeto.

Entretanto, a preocupação em não promover o desmanche rápido do modelo burocrático vigente por ocasião das reformas orientou a ação dos promotores da reforma gerencialista na Austrália, por exemplo, que optaram por ajustá-lo à nova realidade, o que permitiu “sua passagem para formas mais flexíveis de gerenciamento do setor público” (MESQUITA; FERREIRA, 1997, p.57).

Na Nova Zelândia, o modelo burocrático que foi reformulado gozava de grande legitimidade, pois ele substituiu o aparato burocrático colonial por um modelo administrativo estatizante que “possibilitou a eliminação de abusos e vícios coloniais, permitindo uma escalada na ascensão social, melhoria e qualificação de funcionários através de políticas de qualificação e garantiu condições de trabalho suficientemente estáveis” (CARVALHO, 1997, p.7).

As observações sobre as experiências australianas e neozelandesas permitem pensar que entre o Estado burocrático de corte weberiano e o Estado gerencialista cabe uma quantidade razoável de variantes, que combinem, em diferentes graus, elementos de um e outro. Se, porém, a modernização do Estado com base em práticas gerencialistas é vista da ótica da reengenharia – em não poucas ocasiões, a modernização foi pensada dessa ótica –, os pontos de contato do gerencialismo com o modelo burocrático desaparecem, ao mesmo tempo em que aumenta sobremaneira o nível de risco que envolve a promoção da revolução gerencialista na hipótese de seu fracasso.

Para arredondar, não se pode esquecer que a maioria dos quadros burocráticos foi implantada em contextos nacionais para superar problemas de corrupção desenfreada, manipulação de recursos públicos, apropriação do Estado por interesses particulares ou privados, inclusive com a apropriação

direta de cargos públicos. Os quadros burocráticos não só conseguiram assegurar um mínimo de continuidade das políticas públicas durante as transições governamentais, o que trouxe ao setor público certa durabilidade, como também foram responsáveis pela eliminação de abusos por parte de grupos e personalidades capazes de influenciar governos. Ao lado disso, a burocracia permitia a ascensão social de grupos desprivilegiados, além de melhorar a qualificação mediante políticas de qualificação e garantir condições de trabalho relativamente estáveis (CARVALHO, 1997, p.7).

O modelo burocrático inspirou as reformas introduzidas na administração pública dos Estados Unidos da América, no final do século XIX e início do XX, durante a *progressive era*, um período de ativismo social e defesa de reformas políticas contra a corrupção governamental com a adoção, concomitante, de métodos mais eficientes na administração pública.

No modelo burocrático foi estabelecida a separação entre planejamento e execução, dando contornos práticos à distinção entre política e administração pública, cabendo à primeira decidir e definir objetivos e, à segunda, transformar decisões em ações concretas (SECCHI, 2009, p.352).

Por isso mesmo, na reforma do Estado inspirada no gerencialismo, muitos dos tais quadros burocráticos foram preservados mediante adequações ou modificações. O processamento de demandas e sua transformação em problemas, a definição de políticas, o planejamento e implantação das políticas públicas continuam se dando nos níveis hierárquicos superiores do poder público, mais próximos do nível da política.

Com relação à crítica do modelo burocrático em países como o Brasil, cuja burocracia ainda se encontra numa fase mais próxima de uma dominação patrimonialista, quando a gestão do Estado não se separa muito bem da gestão dos bens privados, vale a observação de Peter Evans, quando confronta o Estado predatório e o Estado desenvolvimentista, da ótica do ajustamento e da estabilidade durante as crises iniciadas na década de 1970:

O nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficiência dos Estados do Terceiro Mundo à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto (EVANS, 1993, p.135).

Por isso, a crítica à burocracia em países como o Brasil parece transposição gratuita de ideias que se revelam inadequadas quando o problema que se coloca para o País, de fato, é a criação de uma burocracia pública como a dos países desenvolvidos, incorporando já os elementos mais relevantes do gerencialismo, o que pode ser obtido por meio da reconstrução e reorientação das práticas orçamentárias para atender às exigências técnicas e operacionais do orçamento-programa.

Ao analisar a importância do orçamento-programa para a gestão pública, particularmente para a gestão focada em resultados, não se pode esquecer, pelo menos por um momento, que existem

correntes de pensamento para as quais o orçamento deveria ser eliminado das organizações, particularmente nas entidades privadas onde a prática orçamentária não é tão generalizada ou relevante. Não obstante, crescem os estudos visando identificar os meios para melhorar o processo orçamentário, destacadamente aqueles voltados para o orçamento-programa e para a integração de medidas de desempenho com as dotações orçamentárias. A não integração dessas medidas com as dotações orçamentárias tem elevado o orçamento-programa no sentido de parecer cada vez mais com o orçamento tradicional de cunho exclusivamente financeiro e contábil.

4 CONTABILIDADE PÚBLICA E O CICLO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A contabilidade acompanha a execução da receita orçamentária, organizando as demonstrações mensais da receita, compara a receita prevista e a realizada, e faz o mesmo com as despesas. Apura os créditos dos serviços para evidenciar os resultados da gestão, informando aos usuários os resultados alcançados e os aspectos da natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade e suas mutações visando apoiar o processo de tomada de decisão. Além disso, a Contabilidade Pública fornece informações para a adequada prestação de contas e o suporte necessário para instrumentalizar o controle social.

A Contabilidade Pública concentra muito de sua atenção no registro do orçamento aprovado e, principalmente, no acompanhamento de sua execução, daí ser o orçamento o objeto por excelência da contabilidade pública.

É importante destacar que o processo orçamentário se desenrola ao longo de três fases sucessivas: concepção, execução e avaliação, que podem, grosso modo, ser associadas a quatro funções, ou seja, planejamento, controle gerencial, controle operacional e avaliação. O planejamento envolve definição de objetivos, recursos políticos e financeiros considerando a aquisição, utilização e disposição desses recursos. O conceito de controle gerencial abarca a obtenção e utilização eficaz e eficiente dos recursos para atingir os objetivos propostos pelo planejamento. Já o controle operacional preocupa-se com a eficácia, eficiência e efetividade na execução das ações.

A avaliação se volta prioritariamente para verificar como se gastou o dinheiro do contribuinte ou de outras fontes, quanto das metas propostas foram ou não atingidas e por que não foi possível alcançar tais metas. Além dos aspectos contábeis, os controles relacionados à avaliação enfatizam realizações físicas e o cumprimento de ações propostas. Por isso, envolvem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos da Administração Pública.

Para que o processo orçamentário atenda essas necessidades, ele deve ser visto como parte do processo de planejamento, que conta com aqueles três instrumentos já comentados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses instrumentos estão dispostos numa hierarquia em que o PPA é seu nível mais elevado, ou a peça mais relevante (GONTIJO, 2010), e expressa a obrigação do Estado de planejar suas ações e também atende à norma legal que impede investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro se nele não estiver previsto ou sem lei que autorize essa inclusão. Então, o PPA é um plano de médio prazo que “procura ordenar as ações do governo que levam ao alcance dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos” (ARRUDA; ARAUJO, 2009, p.67).

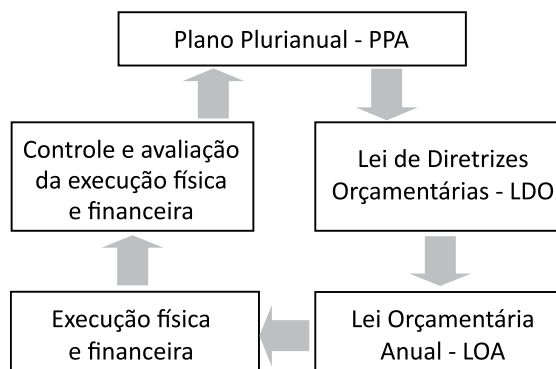
A LDO procura ajustar as ações previstas do PPA às possibilidades do Tesouro, selecionando, inclusive, aquelas que terão prioridade na execução orçamentária. A LDO, portanto, dispõe como a LOA será executada. Ao alocar os recursos no orçamento, a LDO garante a realização das metas e objetivos constantes no PPA (GONTIJO, 2010).

A LOA não se limita a estimar as receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro, pois, ao utilizar a técnica de elaboração do orçamento-programa, recorre a uma linguagem unificada na relação entre os três níveis integrando planejamento e orçamento, isto é, o orçamento-programa inclui, de um lado, uma programação com metas e custos, inclusive as ações que serão desenvolvidas para alcançar aquelas metas, e, de outro, sua expressão contábil.

Mais do que do PPA, o orçamento-programa pode fazer parte de um processo mais amplo e mais durável, que é um plano de longo prazo ou o plano estratégico do Estado. Dependendo das instâncias intermediárias, inclusive da qualidade do PPA, um plano de médio prazo, o orçamento-programa pode ser o “ponto final” do sistema de planejamento quando define as atividades necessárias para a sua operacionalização, o que gera um plano de metas e recursos que orienta a execução e pode então ser comparado com o realizado, visando analisar os desvios e implantar medidas de adequação (LUNKES *et al.*, 2013, p.52).

Ser um “ponto final”, nesse caso, não significa que o PPA parecesse se encerrar numa peça orçamentária; é na execução orçamentária que se vai manifestar qualidade da “máquina pública”, pois agora está sob o foco de análise o desenrolar das ações que levarão à consecução dos objetivos e metas programadas. Trata-se, de fato, do gerenciamento que está voltado para os resultados e concentrado nas medidas de desempenho, que vão permitir identificar desvios de rumo e abandono da rota original a tempo de serem levados à correção do PPA, para que ele não se descole do orçamento.

Ao se introduzirem as medidas de desempenho que integram o orçamento com o planejamento, procura-se ter em mãos um bom instrumento de gerenciamento, que permite planejar o desempenho das organizações em sua totalidade, inclusive suas subunidades. Permite também estabelecer parâmetros de referências para comparar o realizado com o que foi previsto e avaliar os rumos que segue o planejamento com abertura para ações corretivas e, finalmente, o replanejamento das ações com medidas corretivas sempre que os resultados forem discrepantes com o planejado.



No orçamento-programa estão embutidos dois princípios fundamentais, o princípio da programação e o da especificação ou discriminação. O princípio da programação estabelece que o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação. Ou seja, o orçamento deve apresentar os programas de cada órgão do governo, incluindo os objetivos a serem alcançados, determinando as ações que serão desenvolvidas para atingir esses objetivos e calcular e consignar os recursos (humanos, materiais e financeiros) para efetivar essas ações, acompanhando isso de memórias de cálculos com preços orientadores. Já o princípio da especificação ou da discriminação impede que as dotações sejam feitas de forma globalizada, tanto no que se refere à arrecadação de receitas quanto para gastar recursos financeiros obtidos. As dotações devem ser feitas com clareza e objetividade.

Toda essa metodologia vem do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), surgido nos Estados Unidos no final da década de 1950, em que os recursos financeiros e sua destinação derivam da elaboração de um plano ou programa de trabalho.

O orçamento-programa pode ser entendido como sendo o plano de trabalho do governo no qual são especificadas as proposições concretas que se pretende realizar durante o ano financeiro. O orçamento-programa é o responsável por apresentar as propostas, objetivos e metas para os quais a administração terá de prover os recursos necessários. É ele também o instrumento que identifica os custos dos programas propostos para alcançar os objetivos traçados, além dos dados quantitativos que mensurarão os resultados alcançados e o trabalho realizado em cada programa (ARRUDA; ARAÚJO, 2009, p.63).

Em outros termos, o planejamento, programação e orçamentação

constituem processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de uma programação de ação coerente e compreensiva para o governo como um todo (GIACOMONI, 2010, p.59).

No artigo 7º do Decreto-Lei n.º 200/67 está assentado que o orçamento-programa deverá detalhar a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte. Determina, também, que a ação governamental deverá recorrer ao orçamento-programa para atender à obrigatoriedade de

obedecer ao planejamento visando promover o desenvolvimento econômico-social. Com isso, o orçamento-programa vincula o orçamento ao planejamento, devendo mostrar “os objetivos e as metas para os quais se solicita as dotações orçamentárias”. Em síntese, “identifica programas de trabalho, objetivos e metas, compatibilizando-os com os planos de médio e longo prazos” (ARRUDA, ARAÚJO, 2009, p.63).

Ora, se o orçamento-programa atende a todas as exigências para uma gestão pública eficiente e eficaz, por que sua existência não foi capaz de resolver o problema da ineficiência, ineficácia, tradicionalismo, falta de transparência, tão presentes no modelo burocrático-weberiano, de acordo com as críticas dos gerencialistas?

O tratamento mais comum dado ao orçamento-programa vai descolando-o do PPA, torna-o pouco gerencial da ótica do planejamento. Objetivos e metas deixam de ser meios para verificar o desempenho dos órgãos e dos programas e os desvios de rota não servem para as correções regulares do PPA; são meros recursos ritualísticos que o distanciam da capacidade de verificar a qualidade do gasto, este sim essencial para as políticas públicas, uma vez que é o único meio para averiguar se os recursos estão sendo alocados corretamente.

Como existe um hiato temporal entre o PPA e os orçamentos anuais, se não houve o controle e avaliação permanente da execução orçamentária, para as correções no PPA, os dois vão se separando ao longo do tempo, mesmo que o PPA, enquanto plano de médio prazo, tenha sido elaborado num contexto apropriado de planejamento e formulação de políticas públicas. O orçamento-programa como parte essencial do ciclo de planejamento público só tem o caráter gerencial, por conseguinte de instrumento de gestão, nesse contexto.

O governo mineiro tomou providência para evitar esse “efeito veneziana”, ao adotar, com força de lei, a revisão anual do PPA, por ocasião da elaboração da LDO. Mais do que isso, o próprio PPA-MG se reporta ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDIMG), também com força de lei e vigência de 20 anos. Como esse plano é submetido a revisão por ocasião da elaboração dos PPAs, há uma interação entre plano de longo prazo, plano de médio prazo, plano anual e a sua execução.

Retornando ao assunto da qualidade do gasto, fica claro que não é o tamanho do Estado que importa, mas a qualidade do gasto. Em outros termos, não se trata de gastar menos, mas de gastar melhor.

5 O ORÇAMENTO-PROGRAMA E A GESTÃO PÚBLICA

Apesar de o orçamento por resultado ou desempenho ser uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito da Nova Gestão Pública, tem sua origem no modelo PPBS, que é, também, a base do orçamento-programa (CAVALCANTE; LARIU, 2012, p.344).

Para introduzir no orçamento-programa as ideias relacionadas ao desempenho e controle dos resultados basta que se trate com a atenção devida as memórias de cálculos relacionadas com o custo dos programas e se confrontem os resultados com o nível de atingimento das metas propostas. Para esse intento, cuja possibilidade de realização é dada pelo próprio orçamento-programa, é preciso fixar a relação gasto/produto e gasto/resultados esperada na programação com o que ocorreu quando a programação está sendo executada. Obtém-se, então, com meros cuidados relacionados à orçamentação, a qualidade do gasto. Para isso, são necessárias medidas que atendam ao princípio da especificação ou discriminação, como quadros detalhados das despesas e os elementos e subelementos de despesas. Então, o uso do orçamento-programa como orçamento por desempenho é uma operação cuja possibilidade está implícita na formulação do orçamento com o detalhamento da despesa de um determinado programa.

Em um contexto em que cada um busca seus próprios interesses a despeito de uma estratégia de governo, as decisões de despesas geram gastos acima dos níveis ideais e causam déficits e dívidas indesejadas. Além disso, a proliferação desordenada de programas cujos custos podem ser cobertos por rendas geradas por impostos suportados por toda a coletividade, que sustenta o governo e não exclusivamente pelos beneficiários dos programas. Nessa hipótese, muito comum, os benefícios são muito concentrados, enquanto os custos são pagos por toda a população contribuinte (KELLY; WANNA, 2001, p.60).

Nesse sentido, o gerencialismo, indiscutivelmente, melhora a qualidade, o *status* e a contabilidade no gerenciamento operacional, implicando a “responsabilidade por um programa orçamentário detalhado em que a gestão financeira deverá caber aos responsáveis pelos programas governamentais” (KELLY; WANNA, 2001, p.61).

As prioridades devem ser programadas antes de começarem as decisões sobre alocações, e esta programação deve ficar restrita a um grupo do qual não devem participar os órgãos que executam esses programas.

Uma primeira medida voltada para isso seria a eliminação da alocação automática de recursos, a qual deve ser substituída pela alocação por programas e projetos; inclusive as empresas públicas que fornecem serviços para o próprio governo devem ser submetidas ao regime de mercado, ou seja, submetidas a processos de concorrência ou verificação de preços mínimos. Nesse contexto, elas seriam “unidades de comércio reconstituídas”, separadas da secretaria ou órgão a que estejam vinculadas.

O orçamento-programa, quando utilizado como orçamento contábil e financeiro, impede que ele seja introduzido no contexto do ciclo do planejamento: planejamento, implantação, execução, controle, no qual os agentes responsáveis devem ser separados.

CONCLUSÃO

Nesta conclusão, de início quatro fatores devem ser realçados das discussões desenvolvidas até aqui e que constam das propostas da reforma administrativa: a necessidade de programas de trabalho bem definidos e detalhados, com definição de recursos materiais, humanos e tecnológicos, as modalidades de gerenciamento e sua localização na estrutura administrativa; a definição de objetivos claros e bem definidos para os programas de trabalho bem como a expressão quantitativa desses objetivos em metas; a importância de se ter critérios explícitos e objetivos para mensuração do desempenho, ou seja, metas mensuráveis e realizações mensuráveis, incluindo metas parciais sempre que couber; e, por último, a separação entre planejamento, execução e controle.

Os três primeiros, como foi demonstrado no desenvolvimento do artigo, estão previstos no orçamento-programa como parte do ciclo do planejamento governamental que conta com o PPA e a LDO.

O quarto fator é uma medida administrativa voltada para a formação de um núcleo estratégico de governo, formado pela atuação conjunta e coordenada de três instâncias governamentais: a fazenda pública, a programação e coordenação, e a gestão de pessoal e dos contratos.

As demais instâncias são executoras, não lhes cabendo as atividades de assessoramento, que seriam exclusivas daquele núcleo estratégico. Mesmo sendo executoras, não são eximidas das funções de planejar, coordenar, dirigir e executar, no seu âmbito de atuação, de preferência transferindo a execução para autarquias vinculadas, cujos executivos sujeitam-se a firmar acordos de desempenho ou contratos de metas.

Todas essas medidas são compatíveis com o modelo burocrático, desde que certas cautelas sejam tomadas.

A princípio, é preciso assumir um pressuposto muito simples e que se encontra ausente nos formuladores de uma reforma fundada nas práticas de mercado: os mercados se inserem organicamente numa matriz que abrange entendimentos culturais e sistemas sociais definidos por laços individuais polivalentes; em outros termos, os contratos pressupõem ambientes não contratuais (EVANS, 1993, p.114).

Outra base para sustentar tais mudanças é a constatação de que, no modelo de Weber, os burocratas deviam estar envolvidos apenas na execução de suas atribuições e contribuindo para o cumprimento das metas do Estado como um todo. Por isso mesmo, para Weber, o uso de prerrogativas oficiais para maximizar interesses privados é uma característica de formas pré-burocráticas (EVANS, 1993, p.115). E, cabe não esquecer que a burocracia dá estabilidade ao Estado e a “previsibilidade da ação do Estado é essencial para um ambiente estimulador do investimento produtivo de longo prazo” (EVANS, 1993, p.120).

Finalmente, cabe a crítica da forma como o PPA tem sido usado na prática orçamentária no Brasil, exemplificada pelo governo federal.

O primeiro PPA foi elaborado sem preparo prévio, desconsiderando a inter-relação com os gestores, que se limitaram a fazer intenções vagas, os programas possuíam nomes suntuosos, mas destituídos de conteúdo, por isso mesmo os autores o definem com um Orçamento Plurianual de Investimento - OPI (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2000, p.9).

O segundo PPA (1996-1999), apesar de seu conteúdo mais ambicioso, não suplantou as limitações técnicas e estruturais do primeiro, mantendo as características de um OPI, sem destacar ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização. Não apresentou também uma direção estratégica “dentre outros aspectos que pudessem dar uma conformidade diferente a esse Plano” (FRANCISCO, FARIA, COSTA, 2000, p.10).

Enfim, o segundo PPA transformou-se num documento formal para cumprir determinações constitucionais. Esse aspecto é reforçado quando, em agosto de 1996, foi lançado o programa “Brasil em Ação”, com 42 projetos considerados prioritários e com o engajamento dos dirigentes que não se verificou no PPA.

Com relação ao terceiro PPA, sua elaboração foi feita por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Tribunal de Contas de União (TCU), da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas (APFP). Com esse GTI, o governo procurava corrigir as distorções no planejamento governamental, aperfeiçoando as definições e conceituações do PPA, LDO e Orçamento Geral da União, para criar segurança na tomada de decisões e tornar conhecidos os processos governamentais (FRANCISCO, FARIA, COSTA, 2000, p.11).

Com isso, a inter-relação entre o PPA, a LDO e os orçamentos anuais passa a ser um instrumento da ação governamental, e a execução e controle do orçamento é a variável chave.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, D. G.; ARAÚJO, I. P. S. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRULON, V.; CHAYON, P.; ROSEMBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n.3, jul./set. 2012, Brasília: ENAP.
- CARVALHO, W. A reforma administrativa na Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.48, n.3, set./dez. 1997.
- CAVALCANTE, P.; LARIU, C. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.63, n.3, jul./set. 2012.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **LUA NOVA Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.28/29, p.107-156, 1993.
- FRANCISCO, J. G.; FARIA, M. L. V.; COSTA, H. G. **Planejamento e Orçamento Públicos**: uma revisão da Literatura. III SEGeT - Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Disponível em: <www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo2020Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GLAUBER, F. **Noções de Contabilidade Pública**. Goiânia, [2009]. Disponível em: <http://www.grancursos.com.br/downloads/editora/adendos/contPub_700.pdf> Acesso em: 10 jun. 2013.
- GONTIJO, V. **Instrumento de Planejamento e Orçamento**. Brasília, [2010]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.
- KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, n.3, jul./set. 2001.
- LUNKES, R. J. *et al.* Estudo sobre a implantação do orçamento baseado em desempenho na Autoridade Portuária de Valência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.47, n.1, jan./fev. 2013.
- MACEDO, E. M.; ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.48, n.3, set./dez. 1997.

MESQUITA, A. de S.; FERREIRA, S. P. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.48, n.3, set./dez. 1997.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: FGV, v.45, n.1, jan./mar. 2005.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Disponível em: <<http://estadoedemocracia.blogspot.com.br/2007/08/analise-de-politicas-publicas-conceitos.html?q=analise+de+politicas+publicas>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.43, n.2, mar./abr. 2009.

TOHÁ, C.; SOLARI, R. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v.48, n.3, set./dez. 1997.