

A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

MARCOS INOI DE OLIVEIRA
Capitão-de-Corveta (IM)

SUMÁRIO

Introdução

Processos administrativos e orçamento

Fases das práticas orçamentárias

Fase inicial - Como gastar - Categorias de despesa

Segunda fase - Em que gastar - Orçamento por desempenho

Terceira fase - Por que gastar? - Orçamento-programa

Orçamento-programa (PPBS)

Orçamento por resultados

O orçamento brasileiro até 1999

O orçamento público

Ciclo orçamentário

Lei do Plano Plurianual (PPA)

Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)

Técnica de Orçamento-Programa

Classificação Funcional-Programática

Níveis de agregação

Crítica ao Orçamento Brasileiro até 1999

O novo modelo orçamentário brasileiro

O Decreto nº 2.829/98

A Portaria nº 117/98

Estruturas programáticas

A implantação do Novo Modelo

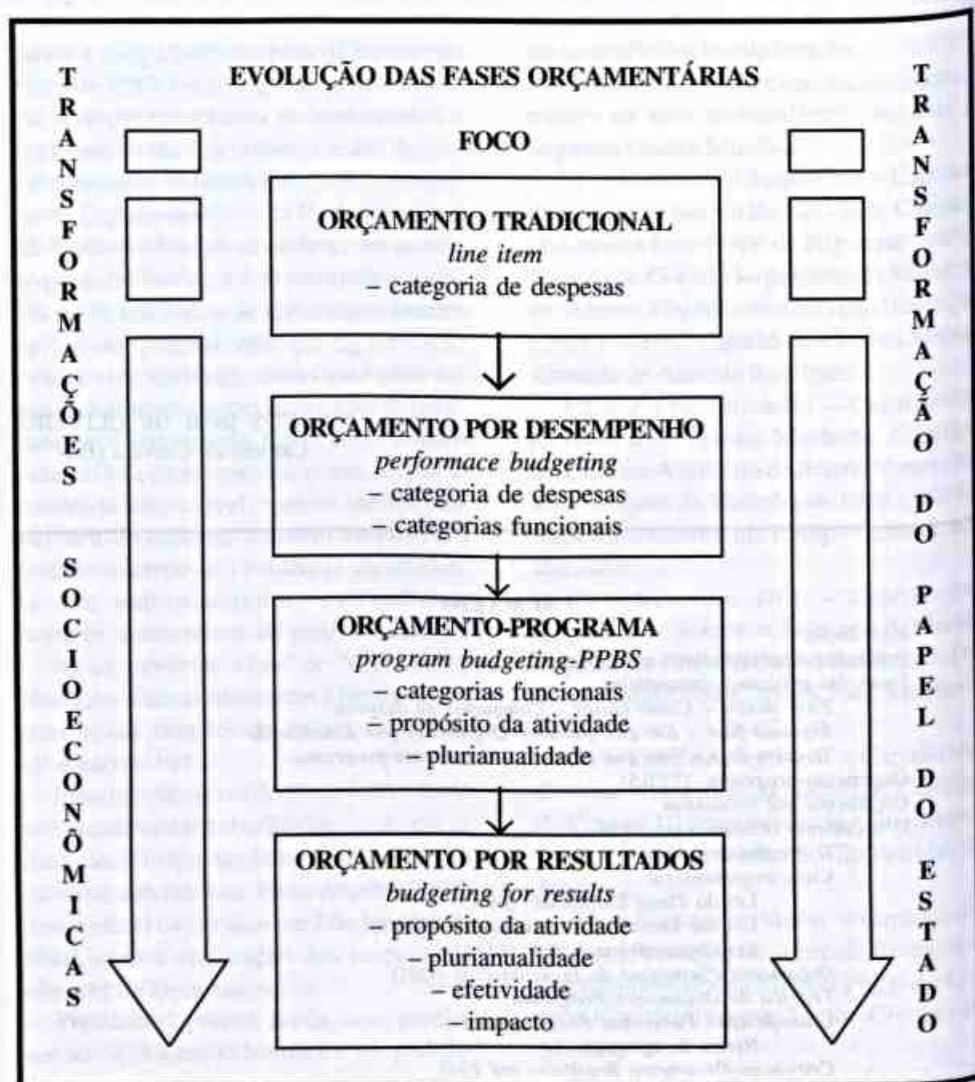
Avança Brasil

Características do novo modelo orçamentário.

INTRODUÇÃO

A evolução das práticas orçamentárias públicas, para efeito de análise, pode ser dividida em quatro fases distintas, cuja su-

cessão é motivada por alterações havidas no papel do Estado durante o século XX. Chamá-las-emos de fase unidimensional, bidimensional, tridimensional¹ e, a partir da década de 90, fase tetradimensional.



Fonte: Adaptado de CUNHA, Armando S. M. "As tentativas de racionalização das práticas orçamentárias". *Orçamento governamental. Op. cit.*

¹ CUNHA, Armando S. M. "As tentativas de racionalização das práticas orçamentárias". *Orçamento governamental. Op. cit.*

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E ORÇAMENTO

Útil para a compreensão da relação existente entre faseamento orçamentário e papel desempenhado pelo Estado é seguir o raciocínio de Allen Schick², por meio do qual se alinha cada fase do orçamento público à ênfase dada a um processo administrativo básico, a partir da categorização elaborada por Robert Anthony³.

Segundo este autor, todo esforço administrativo pode ser classificado em um dos seguintes processos:

- planejamento estratégico;
- controle gerencial; e
- controle operacional.

O processo denominado **planejamento estratégico** cuida da tomada de decisão quanto aos objetivos estratégicos (estabelecimento e modificação) da organização e quanto aos recursos necessários para atingi-los, assim como trata dos princípios e valores básicos que orientam estes processos decisórios; o processo de **controle gerencial** visa a assegurar que os recursos organizacionais, ao serem empregados no alcance dos objetivos estabelecidos, sejam utilizados da melhor maneira possível; e, por último, o **controle operacional** possui por finalidade certificar que as tarefas sejam executadas em conformidade com os padrões previamente estabelecidos.

Schick, ao aplicar a categorização anthoniana às práticas orçamentárias, afirma que o planejamento é precipuamente ligado à etapa de preparação do orçamento, uma vez que nele são estabelecidos os objetivos a serem alcançados.

Salienta, por outro lado, que não se deve confundir predominância com exclusividade, pois na etapa de preparação orçamentária também se fazem presentes aspectos concernentes aos processos de controle gerencial e de controle operacional.

O controle gerencial estaria distribuído por todas as etapas do ciclo orçamentário, consistindo no "elo entre os objetivos e as atividades executadas"⁴, posto que neste processo são empreendidas as tarefas relacionadas ao detalhamento dos objetivos organizacionais em projetos e atividades, e a atribuição destes às unidades da estrutura organizacional.

O processo de controle operacional aplicado ao orçamento é predominantemente ambientado na fase de execução, por meio de auditoria, na qual se busca obter a congruência entre diretrizes estabelecidas e tarefas executadas.

Como dito anteriormente, a tripartição acima é útil para a compreensão da evolução das fases orçamentárias, permanecendo válida, em muitos aspectos, para o estudo de sistemas de planejamento e controle ora em voga.

Cumprido alertar, entretanto, que a diferença de ambiência existente entre a década de 60 e a atual é significativa: naquela, o ambiente era relativamente estável e previsível; nesta, a característica distintiva é a velocidade da mudança do ambiente e a imprevisibilidade do futuro.

O próprio termo, planejamento estratégico, caiu em desuso, estando presentes na literatura administrativa atual os termos administração e gestão estratégica.

² SCHICK, Allen. "The road to PPB: the stages of budget reform". DAVIS, James W. (org.). *Op. cit.*

³ ANTHONY, Robert N. *Planning and control systems: a framework for analysis*. Boston: Harvard University, 1965.

⁴ SCHICK, Allen. *Op. cit.*, p. 211.

Em razão desta evolução, a noção antiga, por exemplo, de que o planejamento estratégico seria um processo a ser centralizado e executado pela alta administração não mais atende às necessidades organizacionais, o que fica evidenciado ao se analisar a atual fase da evolução do orçamento.

O orçamento, visto como um instrumento de planejamento e controle, possui por propósito "reduzir o caráter aleatório (risco) da gestão das atividades organizacionais"⁵. Estas, por seu turno, são empreendidas a fim de que seja atingida a missão da organização, que é a motivação de sua existência.

Sob tal enfoque, um **sistema de planejamento e controle** pode ser classificado em **três diferentes papéis**, em função de sua natureza:

- papel de antecipação;
- de integração; e
- de reação.

Exerce um papel antecipador quando busca compreender comportamentos futuros, com o intuito de solucionar problemas

antes que surjam; integrador, ao procurar manter em congruência a estratégia da organização e os elementos da sua estrutura; e reativo, nas ocasiões em que possui por fim corrigir comportamentos que sejam desviantes em relação ao planejado.

Neles podem ser aplicados, também, os **critérios** de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

A **eficiência** preocupa-se com o "como fazer" uma atividade programada, buscando a otimização dos recursos empregados na sua execução; à **eficácia** interessa, precipuamente, "o que fazer" para atingir o objetivo previamente estabelecido; a **efetividade** visa a avaliar "como o que foi feito" modificou a realidade, isto é, de que forma a ação empreendida impactou a situação-problema; e a **economicidade** cuida da relação impactos alcançados *versus* recursos empregados.

Sinteticamente, o orçamento relaciona-se com os processos administrativos concebidos por **Robert N. Anthony**, consoante o contido no quadro a seguir:

<i>Ciclo orçamentário</i>		
Processo administrativo	Papel fundamental	Critério enfatizado
Planejamento estratégico	Antecipação	Efetividade e economicidade
Controle gerencial	Integração	Eficácia
Controle operacional	Reação	Eficiência

FASES DAS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

Fase inicial – como gastar

Na fase inicial, ao Estado competiam as funções básicas de prover a segurança,

justiça e administração, e o orçamento era elaborado em uma única dimensão: a dimensão das **categorias de despesa (line-item)**, que descrevia em quais elementos de gasto a receita pública seria utilizada, em termos de serviços, compras de material, pagamento de pessoal etc.

5 CUNHA, Armando S. M. *O papel do orçamento*. Mimeo.

O foco da decisão orçamentária era o objeto do gasto e a pergunta norteadora do processo era **como gastar?**

Nesta época, o requisito básico do orçamento público era o de ser financeiramente equilibrado, isto é, o total da despesa não deveria exceder o total da receita: a execução orçamentária era neutra em relação à economia do País.

A concepção do papel do Estado na vida econômica era a de o governo ser um mal necessário, não havendo espaço para discussões sobre a validade social de programas governamentais⁶.

Robert D. Behn⁷, ao discorrer sobre a evolução dos paradigmas que orientaram a Administração Pública, afirma que as idéias expressas por Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber forneceram o fundamento teórico para o estabelecimento do paradigma inicial, em termos da necessidade de se controlar as atividades governamentais e do conceito de eficiência. **Wilson** propôs a separação entre o processo político e o processo administrativo como forma de combater a corrupção que, ao final do século XIX, grassava na Administração Pública norte-americana. Ao processo político caberia a tomada de decisões a respeito sobre quais ações governamentais a serem executadas, enquanto a administração seria responsável por

implementá-las da forma mais eficiente possível. **Taylor** levou a aplicação do conceito de eficiência à ciência administrativa ao seu ponto máximo – a Administração Científica: cada tarefa possuiria um melhor método de execução, sendo função do administrador, então, obter a racionalização das atividades organizacionais e assegurar que estas fossem executadas exatamente da forma estabelecida.

Weber, por seu turno, definiu que a “burocracia é o mais eficiente mecanismo organizacional; portanto, a burocracia é o instrumento ideal para a implementação dos princípios de Taylor”⁸.

Poder-se-ia gastar, em um determinado período, mais do que se arrecadava, desde que o déficit impulsionasse a atividade econômica

Segunda fase – Em que gastar

A segunda fase da evolução das práticas orçamentárias possui sua origem associada aos impactos causados pela depressão de 1929, na economia mundial, recessão e

desemprego em massa, que obrigaram o Estado a rever o seu papel.

O ideário keynesiano, aplicado à política norte-americana do New Deal, tornou o requisito orçamentário de equilíbrio financeiro obsoleto: poder-se-ia gastar, em um determinado período, mais do que se arrecadava, desde que o déficit impulsionasse a atividade econômica.

Neste enfoque, o requisito passou a ser de o Estado possuir um orçamento econo-

6 SCHULTZE, Charles L. *The politics and economics of public spending*. Washington: The Brookings Institution, 1968.

7 BEHN, Robert D. *The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*. [on line]. Arquivo disponível na internet via WWW. URL: □ HYPERLINK [Http://www.willamnet.org/ipmn](http://www.willamnet.org/ipmn) □ [Http://www.willamnet.org/ipmn](http://www.willamnet.org/ipmn). Arquivo capturado em março de 1999.

8 *Ibidem*, p. 3.

micamente equilibrado que lhe permitisse influir ativamente nos rumos da economia, implicando o aumento das ações sob sua responsabilidade. Estas passaram a ser avaliadas pelo processo político em função dos benefícios que trariam para a economia como um todo, como, por exemplo, o programa de frentes de trabalho, proposto por Roosevelt.

Um papel estatal mais complexo requer, necessariamente, um sistema orçamentário mais complexo.

Nos Estados Unidos, pode-se estabelecer como marcos para a fase bidimensional a aprovação das Emendas ao Ato de Segurança Nacional (1949) e do Ato de Procedimentos Orçamentários e Contábeis (1950), ambos resultantes das recomendações contidas na primeira Comissão Hoover (1949).

São considerados marcos porque efetivamente alteraram as práticas orçamentárias, embora as idéias não fossem novas: em 1912, a Comissão Taft já sugeria uma proposta orçamentária em termos de tarefas a serem executadas, porém não logrou sucesso, em virtude de questões políticas⁹. O ato de 1949 "foi a primeira expressão do Congresso sobre a idéia de orçamento baseado em desempenho"¹⁰.

Além dos elementos de gastos, o sistema orçamentário deveria passar a oferecer uma descrição das atividades do Estado, em termos de funções: construção de rodovias, compra de armamentos etc.

O foco é a tarefa a ser executada e a pergunta orientadora da tomada de decisão orçamentária é **em que gastar?**

Esta fase da evolução orçamentária, denominada **orçamento de desempenho** (*performance budgeting*), reflete a necessidade de haver maior transparência nos gastos públicos, em consequência da evolução do papel do Estado, que não era mais visto como um mal necessário.

Em razão disso, além de haver a necessidade de se controlar os gastos públicos (processo administrativo de controle operacional), havia também a necessidade de se gerenciar as crescentes ações governamentais (processo administrativo de controle gerencial): "na literatura de orçamento por desempenho, o orçamento é descrito como uma ferramenta de gestão"¹¹.

O conceito de orçamento baseado em desempenho pode ser apreendido por meio do exposto por Mosher:

Dinheiro é fornecido para atividades e funções, ao invés de ser fornecido para compras e pagamentos

Frederick C. Mosher

"As modificações que nós temos associado ao orçamento por desempenho, tais como a simplificação e a redução das apropriações, revisão das classificações e outras igualmente importantes, são apenas parte do conceito. Sublinhando estas mudanças está a noção que representa um radical afastamento da prática e dos modelos de pensamento anteriores. A simplicidade é que quando nós estamos orçando e autorizando fundos,

9 SMITHIES, Arthur. "Conceptual framework for program budgeting". In: NOVICK, David (ed.). *Program budgeting: program analysis and the federal budget*. Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

10 MOSHER, Frederick C.. *Program budgeting: theory and practice with particular reference to the U.S. Department of the Army*. New York: Stratford Press, 1954, p. 41.

11 SCHICK, Allen. *Op. cit.*, p. 220.

estamos provendo recursos para coisas que deverão ser feitas, ao invés de coisas que deveriam ser compradas. Dinheiro é fornecido para atividades e funções, ao invés de ser fornecido para compras e pagamentos.”¹²

Terceira fase – Por que gastar? –

Orçamento-Programa

A terceira fase da evolução orçamentária, tridimensional, tem início na década de 60, em que o papel do Estado era bastante diferente daquele da época do orçamento tradicional.

A doutrina do *welfare state* havia aumentado sobremaneira a participação pública na economia, havendo a necessidade de se implementar “uma técnica para controlar os programas federais e orçamentos, ao invés de tê-los a nos controlar”¹³.

Esta prática orçamentária foi o **Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)**, que visava a proporcionar maior racionalidade às escolhas orçamentárias, instruindo-as sob três dimensões: elementos de gastos, propósitos de gastos (diferente de descrição de atividades) e comportamento das ações governamentais ao longo do tempo, sendo o orçamento visto como uma etapa do planejamento¹⁴.

O papel do Estado, neste período, pode ser compreendido por meio do **modelo de Richard Musgrave**, segundo o qual o setor público possuiria três principais funções:

– manutenção do **equilíbrio econômico**, mediante controle da atividade econômica, via política fiscal;

– **uma função distributiva**, por intermédio da promoção de ajustamentos nas rendas das pessoas, grupos e regiões; e

– **uma função alocativa**, por meio da qual o Governo decidiria em quais políticas públicas iria aplicar os seus recursos.

Enquanto as duas primeiras, estabilizadora e distributiva, são socialmente determináveis, posto que informadas por juízos políticos, a última seria instruída por um processo decisório racional baseado na avaliação dos benefícios de cada política, percebidos pelos cidadãos. Estes cidadãos são entendidos, no modelo, como consumidores dos produtos ofertados pelo poder público¹⁵.

O **Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)** pode ser entendido como conjunto de diretrizes para a tomada de decisão orçamentária. É um processo de alocação entre programas que competem entre si pelos recursos. O foco é o **propósito da atividade** e a pergunta orientadora do processo é **por que gastar?**

O foco nos produtos, aliado à dimensão plurianual e à aplicação de critérios, com caráter prospectivo, para mensuração de desempenho, alinha esta fase ao processo administrativo de planejamento estratégico.

Obs.: Em razão de o PPBS, em tese, prover a fundamentação teórica para o desenvolvimento do Plano Diretor da Marinha do Brasil¹⁶, é analisado com maior detença mais adiante.

Esta fase também é conhecida por **orçamento-programa (program budgeting)**.

12 MOSHER, Frederick C. *Op. cit.*, p. 81.

13 U. S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation*. GAO/AIMD-97-46. Washington, march, 1997, p. 35.

14 CUNHA, Armando S. M. As tentativas de racionalização do gasto público. *Orçamento governamental*. *Op. cit.*

15 BURKHEAD, Jesse. “The budget and the democratic government”. DAVIS, James W. (ed.). *Op. cit.*

16 “O Plano Diretor (PD) foi criado em 1963 a partir da adoção, pela Marinha, da técnica de orçamento-programa (...)” (SECRETARIA GERAL DA MARINHA. SGM-101, p. 1-1).

É relevante salientar as diferenças existentes entre ela e a antecedente, posto que na literatura sobre teoria orçamentária confunde-se, algumas vezes, orçamento-programa (*program budgeting*) e orçamento por desempenho (*performance budgeting*).

Este enfatiza o **processo do trabalho** (descrição de funções e de atividades), possui como processo administrativo básico o controle gerencial, aplica critérios retrospectivos de avaliação; **aquele** privilegia o **propósito das atividades**, o caráter da avaliação é prospectivo e tem uma orientação voltada para o planejamento estratégico.

A fase unidimensional, por seu turno, estaria centrada nos processos administrativos voltados ao controle operacional.

O aperfeiçoamento do sistema democrático, envolvendo maior participação da sociedade no estabelecimento dos objetivos do Estado, e a crescente dicotomia existente entre necessidades crescentes e recursos escassos, levaram os decisores

públicos a buscarem novas alternativas para as práticas orçamentárias. Durante a década de 90, experiências havidas em diferentes países apontam para a existência de uma nova fase, tetradimensional, em que o orçamento será orientado pela estimação (gestão estratégica) e avaliação (*accountability*¹⁷) dos resultados das ações públicas.

Para o planejamento da ação governamental é fundamental a avaliação dos resultados, e nesta assumem papel preponderante os critérios da efetividade e da economicidade.

Na fase anterior, surgimento do PPBS, estes critérios foram concebidos e possuem relevância, todavia o estágio embrionário da técnica administrativa ligada a sua aplicação não permitiu que fossem exploradas todas as possibilidades inerentes aos seus conceitos.

ORÇAMENTO-PROGRAMA (PPBS)

O **Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)**, também tratado na teoria orçamentária como orçamento-programa, foi concebido a partir de estudos empreendi-

dos por pesquisadores da Rand Corporation, sendo considerado o marco inicial um estudo de **David Novick**, de 1954, por meio do qual explana como o conceito de programa pode ser aplicado ao processo orçamentário de defesa norte-americano. Em 1961, o PPBS foi implantado no Departamento de Defesa, sob a gestão de **Robert McNamara**¹⁸.

Ao ser convidado, no auge da Guerra Fria, para assumir o cargo de secretário da Defesa, **McNamara** recebeu do Presidente norte-americano, **John F. Kennedy**, a missão de atingir os seguintes objetivos:

- desenvolver a força militar, adequando-a às necessidades decorrentes da Política Externa, sem se prender a restrições orçamentárias; e
- fazer com que tal força operasse a um custo mínimo.

McNamara efetivamente reorganizou todo o complexo de defesa norte-americana-

O PPBS, por ocasião da sua introdução no Departamento de Defesa, foi um instrumento de integração e controle, permitindo a centralização do processo decisório quanto à alocação dos recursos orçamentários

17 Não há uma tradução exata. Há textos que utilizam os termos responsabilização e responsabilidade.
18 HELD, Virginia. "PPBS comes to Washington". DAVIS, James W. (org.). *Op. cit.*

no, tornando-o uma estrutura sob seu comando, e o meio utilizado para executar esta revolução organizacional foi a transformação do processo orçamentário, por meio da adoção do PPBS¹⁹.

A percepção, à época da implantação do PPBS, era a de McNamara ter conseguido romper a tradicional lógica de proposta orçamentária das Forças Armadas norte-americanas, passando a alocar recursos por missões que eram distribuídas por todo o Departamento de Defesa.

No modelo antigo, os recursos orçamentários eram alocados a cada serviço (Marinha, Força Aérea e Exército), em função de uma classificação elaborada por atividades executadas. O PPBS permitiu que o secretário de Defesa obtivesse efetivo controle sobre todos os órgãos subordinados (centralização), sendo visto como "o instrumento por meio do qual são tomadas decisões para expandir ou para cortar programas existentes, o processo por meio do qual novos programas são adotados, e o modo pelo qual o orçamento final é determinado"²⁰.

Portanto, o PPBS, por ocasião da sua introdução no Departamento de Defesa, foi um instrumento de integração e controle, permitindo a centralização do processo decisório quanto à alocação dos recursos orçamentários.

William M. Capron²¹, na sua avaliação do PPBS, via-o também como um posterior meio para a racionalização da estrutura e dos processos do Departamento de Defesa, uma vez que evidenciaria e excluiria as atividades executadas em duplicidade, além de permitir uma descentralização do processo decisório em relação à execução das atividades, já que estas estariam inseridas no processo de macroplanejamento da organização.

A diferença dos pressupostos da decisão orçamentária existente entre o PPBS e o modelo de processo orçamentário anterior, baseado no conceito de orçamento por desempenho (*performance budgeting*), é entendida ao se comparar a classificação orçamentária de cada modelo, consoante o quadro a seguir²²:

COMPARAÇÃO ENTRE CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL E CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA DEPARTAMENTO DE DEFESA NORTE-AMERICANO	
Por atividades - 1950	Por programas - 1963
- Pessoal militar	- Forças estratégicas de retaliação
- Manutenção e operação	- Forças de defesa continentais e de mísseis
- Obtenção e produção	- Forças de emprego geral
- Aquisição e construção	- Forças de transporte aéreo e marítimo
- Componentes civis	- Forças de reserva
- Pesquisa e desenvolvimento	- Pesquisa e desenvolvimento
- Mobilização industrial	- Apoio geral
- Administração- outras atividades	- Defesa civil
	- Programa de assistência militar

19 DANCY, Albert G. "Department of Defense research and development". *Public Administration Review*, 36(3): 347-355, july/august 1977.

20 BUSINESS WEEK. "U.S. agencies get order: join McNamara's band". DAVIS, James W. (org.). *Op. cit.*

21 CAPRON, William M. "The impact of analysis on bargaining in government". *Ibidem*.

22 As classificações orçamentárias, por atividades e por programas, foram extraídas, respectivamente, de MOSHER, Frederick. *op. cit.* e de PROSCHAN, Arnold. *Programming system of the Department of Defense*. Santa Monica, California: RAND Corporation, may 1963.

O planejamento dos programas cobria um período de cinco anos (*five-year planning*).

Este planejamento permitia o relacionamento entre programas (orientados para produtos) e o orçamento anual (orientado para atividades), pois o processo decisório do Congresso ainda se realizava por meio de apropriações por funções.

As definições de elemento-programa e programa eram:

"Elemento-programa – combinação de homens, equipamentos e instalações, que juntos compõem uma capacidade militar identificada ou atividade de apoio. Exemplos: aviões B-52, divisões de infantaria e navios de combate.

Programa – um grupo de elementos-programa que servem a uma missão comum ou a um determinado conjunto de propósitos.²³

O conceito de orçamento-programa abrange elementos estruturais, analíticos e informacionais.

A **estrutura programática** é orientada para produtos e possui uma perspectiva de longo prazo.

O **elemento analítico** traduz-se pela ênfase dada à sistematização do exame e à seleção das alternativas de ação para o alcance dos objetivos estipulados.

O terceiro elemento, **informacional**, é o que provê a base para a seleção de alternativas e para o desenvolvimento das atividades de controle²⁴.

Um adequado fluxo informacional é necessário para:

– orientar a seleção de alternativas, considerando-se os recursos disponíveis e os objetivos predeterminados;

– para estimar o custo corrente e futuro das alternativas; e

– para avaliar o desempenho dos programas em curso²⁵.

"Planejamento, programação e orçamentação constituem o processo por meio do qual objetivos e recursos, e a interação entre eles, são avaliados a fim de que seja obtido, de forma coerente e abrangente, um programa de ação para o Governo como um todo."²⁶

Há dificuldades na aplicação do conceito.

Elaborar uma estrutura programática em que todos os programas exprimam produtos finais é, na prática, uma tarefa impossível, em se tratando de grandes organizações. Além disso, não há uma forma única de estruturação.

Teoricamente, a melhor estrutura é a que

seja congruente com os objetivos estratégicos da organização e atenda, também, às necessidades de coordenação e controle.

No **PPBS**, o planejamento é entendido como um processo no qual são estabelecidos os objetivos da organização e indicadas as possíveis alternativas para alcançá-los.

A **programação** consiste na especificação das ações e no levantamento dos meios necessários à execução de cada alternativa, e posterior seleção.

A **orçamentação** consiste na especificação dos recursos necessários à execução da alternativa selecionada²⁷.

A melhor estrutura é a que seja congruente com os objetivos estratégicos da organização e atenda, também, às necessidades de coordenação e controle

23 PROSCHAN, Arnold. *Op. cit.*, p. 7.

24 STEINER, George A. "Problems in implementing program budgeting". NOVICK, David (ed.). *Op. cit.*

25 ANSHEN, Melvin. "The federal budget as an instrument for management and analysis". *Ibidem.*

26 SMITHIES, Arthur. "Conceptual framework for program budgeting". *Ibidem.*

27 NOVICK, David. "The Department of Defense". *Idem*, p. 91.

A definição de um programa não é uma tarefa trivial. Há certas atividades que contribuem, de forma variada, para que diferentes programas alcancem seus respectivos objetivos. Neste sentido, atribuir este tipo de atividade a um único programa isolado não é apropriado. A solução sugerida é a criação de um programa específico para abranger este tipo de atividade, podendo isto ser exemplificado pelos programas pesquisa e desenvolvimento, e apoio geral, contidos na estrutura programática inicial do Departamento de Defesa americano.

Charles J. Hitch, pesquisador da Rand Corporation, que por ocasião da introdução do PPBS no Departamento de Defesa exerceu o cargo de secretário-executivo, escreveu, em 1965, a obra *Decision Making for Defense*, na qual relatou a sua experiência com o orçamento de defesa norte-americano.

Segundo Hitch, a grande questão reside em, idealmente, o planejamento e a formulação de programas deverem ser classificados em termos de programas, enquanto a gestão do departamento dever ser executada, preferencialmente, em termos de classificação por atividades, além de ser feita também por meio da classificação baseada em programas²⁸.

As características desejáveis de uma estrutura orçamentária baseada em programas são as seguintes²⁹:

- facilitar a mensuração total dos custos que incorrem no alcance de um dado objetivo;
- possibilitar a comparação entre alternativas para o alcance dos objetivos;

- identificar os custos futuros relativos à implantação de um programa;
- prover informações necessárias à comparação entre produtos de um programa que seja executado, concomitantemente, por diversas unidades da organização;
- prover informações que possibilitem avaliar a efetividade de um programa;
- permitir que a apropriação de recursos entre as diversas unidades de uma organização seja claramente relacionada aos objetivos; e
- fornecer informações para os agentes econômicos do país, que assim podem melhor planejar as suas atividades.

O alinhamento entre estrutura programática e estrutura institucional é desejável

“Assim como uma ferramenta bem desenhada, o orçamento é mais que um instrumento para permitir o cumprimento de tarefas predeterminadas. Ele auxilia o crescimento, o fortalecimento

e a organização do processo decisório do gestor, dando apoio a sua habilidade de desempenhar novas tarefas e avaliar a sua exequibilidade e desejabilidade em relação às outras alternativas possíveis.

Uma boa estrutura orçamentária, em resumo, contribui significativamente para o desenvolvimento de um ambiente em que aqueles que controlam nossas instituições políticas podem, de forma consciente, avaliar e debater os grandes objetivos da sociedade e para o desenvolvimento de nossa habilidade de alcançá-los por meio de uma seleção adequada de atividades públicas e privadas.”³⁰

28 U. S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *The Department of Defense's planning, programming, and budgeting system*. GAO/OACG-84-5. Washington, April, 1984.

29 SMITHIES, Arthur. *Op. cit.*

30 ANSHEN, Melvin. *Op. cit.*, p. 15.

Os teóricos do orçamento-programa consideram-no uma técnica orçamentária capaz de prover racionalidade ao processo decisório orçamentário. A seleção de alternativas é baseada em análises técnicas, sem haver a influência de considerações subjetivas: "uma boa estrutura orçamentária não lida com política".³¹ Esta concepção é contrária ao pensamento incremental.

O alinhamento entre estrutura programática e estrutura institucional é desejável, contudo é reconhecido que a reformulação do desenho organizacional é, em razão dos mais variados motivos, indesejável, uma vez que pode resultar em instabilidade. Logo, de acordo com a teoria do orçamento-programa, há que se buscar o estabelecimento de programas voltados para produtos, que cortem a organização na sua totalidade. Isto, todavia, não compromete a aplicação do PPBS, cujo propósito principal é fortalecer a capacidade de decisão para que sejam alcançados os objetivos organizacionais, podendo ser elaboradas ligações entre a estrutura programática e a estrutura organizacional.

Charles L. Schultze³² considera o PPBS tanto como um conjunto de objetivos como um sistema por meio do qual estes objetivos são alcançados.

Para ele, os objetivos de PPBS seriam:

- identificar e analisar os objetivos de cada atividade governamental;
- identificar os produtos de cada atividade, em face dos seus objetivos específicos;
- mensurar os custos totais que incorrem na implantação e na execução do programa, ao longo do tempo;

- formular programas que abranjam um período superior ao ciclo anual orçamentário – dimensão plurianual;

- analisar alternativas para escolher a que proporcione maior efetividade no alcance de um dado objetivo, da forma mais eficiente possível (menor custo); e

- integrar este processo ao processo orçamentário de forma sistemática.

O PPBS, ao integrar o processo orçamentário governamental, permite a comparação entre as contribuições das atividades executadas pelo setor público e as executadas pelo setor privado, para o alcance dos objetivos nacionais, como também permite que continuamente estes objetivos sejam revistos, baseados nas informações acumuladas sobre atividades passadas e informações sobre mudanças conjunturais.³³

Em razão do sucesso alcançado pela aplicação da técnica do orçamento-programa no Departamento de Defesa, em 1965, o Presidente Lindon Johnson introduziu-o no processo orçamentário federal, a fim de que fossem obtidos "novos métodos para fazer trabalhos mais rápidos, para fazer trabalhos melhores e para fazer trabalhos menos custosos"³⁴.

É interessante comparar esta declaração de objetivo com as contidas nas reformas propostas para a Administração Pública na década de 90.

A atual reforma norte-americana, por exemplo, possui como objetivo central a "criação de um governo que trabalhe melhor e que custe menos"³⁵.

31 *Ibidem, idem.*

32 SCHULTZE, Charles L. *Op. cit.*

33 SMITHIES, Arthur. *Op. cit.*

34 U. S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPR implementation. Op. cit.*

35 NATIONAL PERFORMANCE REVIEW. [Http://www.npr.gov](http://www.npr.gov).

ORÇAMENTO POR RESULTADOS

Na busca do **aperfeiçoamento das práticas orçamentárias**, há dois aspectos fundamentais.

O **primeiro aspecto** estabelece que planejamento governamental e orçamento público são intrinsecamente relacionados, cabendo tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo envidar esforços para integrá-los.

O estabelecimento de objetivos e o de níveis de desempenho não podem ser elaborados isoladamente pelo Executivo, devendo existir consenso entre os poderes, caso se deseje que efetivamente haja uma correspondência entre recursos alocados e resultados pretendidos.

O **segundo aspecto** é a contínua evolução do conceito de orçamento, desde a época

inicial, em que a ênfase era na eficiência na utilização dos recursos orçamentários (fase unidimensional), até a década atual, em que a preocupação maior é quanto à efetividade dos programas executados pela Administração Pública.

Atualmente, todos os países membros da *Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD estão executando, em maior ou menor escala, reformas em suas administrações, a fim de atender às demandas de suas respectivas sociedades³⁶.

Gestão estratégica, orçamento baseado em resultados e *accountability* são questões comuns a todas as reformas. Agora, o foco é a obtenção de resultados, em substituição à ênfase processual-legal da tradicional Administração

Pública.

“Alcançar resultados de uma forma consistente com os valores e expectativas defendidas pelos cidadãos é o papel fundamental do governo.”³⁷

As reformas administrativas ocorridas nos diversos países durante a década de 90 são baseadas nos conceitos do *New Public Management* (Nova Gestão Públi-

ca). Nancy C. Roberts e Raymond Trevor Bradley³⁸ comparam esta corrente teórica com as práticas anteriormente vigentes na Administração Pública.

Suas conclusões são sintetizadas no quadro em seqüência:

A tempestividade, a correção e a suficiência das informações são fundamentais para que o processo decisório orçamentário resulte em uma alocação de recursos que venha a satisfazer às necessidades da sociedade

36 No site da OECD ([HYPERLINK "http://www.oecd.org/puma"](http://www.oecd.org/puma) □ <http://www.oecd.org/puma/online.htm>) há uma vasta bibliografia disponível on line.

37 WINBERG, Alan. *Accountability and public organisations*. [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: [Http://www.oecg.org/puma/management/chair.htm](http://www.oecg.org/puma/management/chair.htm). Arquivo capturado em 10/01/1999.

38 ROBERTS, Nancy C & BRADLEY, Raymond Trevor. *Research Methodology for New Public Management*. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: [HYPERLINK "http://www.unisi.it/ricerca/dip/sas/Convegni/conference_papers.htm"](http://www.unisi.it/ricerca/dip/sas/Convegni/conference_papers.htm) □ http://www.unisi.it/ricerca/dip/sas/Convegni/conference_papers.htm. Arquivo capturado em 2/9/1999.

DIMENSÕES	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	NOVA GESTÃO PÚBLICA
1. METÁFORA	máquina	rede de trabalho
2. AMBIÊNCIA	Ênfase nas leis e regulamentos, nas instituições e no processo político	Ênfase na competição de mercado
3. FATORES PARA O SUCESSO	Equidade, responsabilidade e relevância política	Eficiência, eficácia, satisfação do consumidor e adaptação à mudança
4. ORIENTAÇÃO: - valores	Interesse público, conflitos entre a burocracia e democracia, acentua a diferença entre o setor privado e o setor público	Preocupação com a qualidade dos serviços e com a <i>accountability</i> , minimiza a diferença entre público e privado
- liderança	Elites políticas e administrativas, separação entre as esferas política e administrativa	Contratos de <i>performance</i> dão autonomia aos gerentes
- planejamento	Especificação das restrições e justificação dos custos	Especificação da missão, da visão estratégica, dos objetivos e dos resultados
5. DESENHO ORGANIZACIONAL - estrutura	Hierarquia funcional e processo decisório centralizado	Redes de equipes auto-organizáveis e processo decisório descentralizado
- tarefas	Rotineiras, especializadas e formais	Multitarefa e redesenhadas para focarem resultados
- tecnologia empregada no trabalho	Baseada em procedimentos operacionais padrão e em processos sequenciais	Não-rotineira, personalizada, reengenharia baseada nos processos, terceirização e parceria público-privada
- sistema de recompensas	Baseado em normas e regulamentos	Incentivos baseados e dependentes do alcance das metas planejadas
- treinamento	Aprendizagem das regras	Desenvolvimento de habilidades
- informação	Baixa informatização	Gestão informatizada
- administração financeira, medidas e controles	Plano de despesas, modelos contábeis baseados no regime caixa, medidas baseadas em insumos, controles <i>ex-ante</i>	Centros de custos, custeamento por atividade, medidas de desempenho baseadas em produtos e resultados, controles <i>ex-post</i>
6. CULTURA	Risco mínimo, obediência às normas e procedimentos, manutenção da ordem e da estabilidade	Gestão do risco, identificação e solução de problemas, gestão e aperfeiçoamento da mudança

Na implantação de um **orçamento voltado para resultados, a gestão estratégica**, no contexto da nova gestão pública, é vista como uma tecnologia administrativa básica, cujos **pressupostos** são:

- Perspectiva de longo prazo, em oposição à tradicional forma de pensar dos decisores públicos, que somente vêem o processo decisório por meio de resultados a serem obtidos a curto prazo;

- Capacidade de responder às modificações ambientais, dentro de uma concepção sistêmica do papel do Estado. A globalização, as inovações tecnológicas e outros fatores compelem a Administração Pública a dotar-se de mecanismos ágeis de resposta às pressões ambientais;

- O consumidor como foco de toda a ação governamental. O estabelecimento de objetivos estratégicos explicita, para a sociedade, o que esperar da Administração Pública;

- Avaliação dos resultados das atividades governamentais, realimentando o sistema sobre a eficiência, a eficácia, a efetividade e o desempenho das políticas públicas a fim de corrigir/modificar os programas em curso. É o instrumento básico para se possuir *accountability*; e

- Mudança e desenvolvimento organizacional, em que os gerentes públicos preocupar-se-ão menos com os processos e mais com os resultados³⁹.

Nesse enfoque, um **processo orçamentário orientado pelos resultados** dos programas governamentais, isto é, pelos resultados que a execução deles efetivamente alcança, deve:

- "prover informação sobre os impactos das decisões a longo prazo, enquanto é capaz de reconhecer as diferenças entre

previsões de curto prazo, projeções de médio prazo e perspectiva de longo prazo;

- Prover informação e ser estruturado para focar importantes permutas entre macroobjetivos, como por exemplo, entre investimento e consumo;

- Prover informação necessária para se fazer permutas devidamente fundamentadas, em diversos níveis, como por exemplo, entre missões e entre ferramentas para implementá-las; e

- Ser compulsório, prover controle e *accountability*, e ser transparente."⁴⁰

A tempestividade, a correção e a suficiência das informações são fundamentais para que o processo decisório orçamentário resulte em uma alocação de recursos que venha a satisfazer às necessidades da sociedade. Necessidades da sociedade atual e da sociedade futura, na medida em que as decisões orçamentárias atuais afetam as gerações vindouras.

A **compulsoriedade** é a obrigação de o Executivo implementar e executar as decisões oriundas do processo orçamentário. Haja vista o orçamento ser uma peça confectionada técnica e politicamente, com a colaboração do Executivo e do Legislativo, é inadmissível que arbitrariamente o Executivo venha a alterá-lo, sem prévia consulta ao Legislativo e posterior autorização.

O **orçamento deve proporcionar** um conjunto de meios claros para que se possa compreender o que está sendo feito com o dinheiro arrecadado pelo Estado, **por que** está sendo feito e **para quem** está sendo feito.

Um orçamento estruturado por elementos de despesa ou por instituições não propicia tais respostas, sendo melhor, portanto, estruturar o orçamento por missões, de tal forma que mais facilmente se entenda o

39 PUMA. *Strategically oriented management and planning*. [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.oecd.org/puma/management/strategic.htm>. Arquivo capturado em 10/1/1999.

40 U. S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Budget Process: Evolution and Challenges*. GAO/T- AIMD-96-129. Washington, July, 1996.

propósito de cada ação e o impacto que a sua execução deve ter sobre a realidade socioeconômica, para que efetivamente se possa avaliar as propostas orçamentárias.

Donald F. Kettl assinala que a gestão por resultados não é simplesmente uma questão de estabelecimento de indicadores de resultados, o que a reduziria a uma gestão orientada para processos.

Gerir por resultados é, antes de tudo, "incrementar a qualidade de comunicação no sistema político. É a maneira por meio da qual melhor são expressos os resultados que os programas governamentais produzem e, conseqüentemente, de propiciar a tomada de melhores decisões sobre o que deve ser feito, quanto deve ser gasto para fazê-lo e como é que os programas poderiam melhor ser executados"⁴¹.

O orçamento por resultados trata também das questões de descentralização e de devolução da autoridade.

A **descentralização** diz respeito à capacidade de execução, quem exerce a atividade.

A **devolução da autoridade** implica capacidade de decisão, por meio da qual se estabelece a oportunidade de se executar determinada atividade.

Desta forma, pode existir devolução de autoridade às instâncias inferiores de uma organização e, ao mesmo tempo, a centralização de atividades.

Igualmente, pode ocorrer descentralização de atividades e concentração do processo decisório.

No orçamento por resultados, busca-se a descentralização das atividades e a devolução da autoridade.

O ORÇAMENTO BRASILEIRO ATÉ 1999

O orçamento público

"... é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos.

Apresenta múltiplas funções:

- de planejamento;
- contábil;
- financeira; e
- de controle.

As despesas, para serem realizadas, têm que estar autorizadas na lei orçamentária anual."⁴²

No orçamento por resultados, busca-se a descentralização das atividades e a devolução da autoridade

Ciclo orçamentário

Quanto ao **ciclo orçamentário**, ele é regulado por três leis:

- a Lei do Plano Plurianual (PPA);
- a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Lei Do Plano Plurianual (PPA)

O projeto de Lei do Plano Plurianual é enviado pelo Presidente da República ao Con-

41 KETTL, Donald F. *Reinventing Government: a fifth-year report card*. Brookings Institution's Center for Public Management, september 1998 CPM 98-1, p.62.

42 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 1999 - Manual Técnico de Orçamento* (MTO-02). Brasília: Imprensa Nacional, 1998, p. 1.

gresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. O Congresso devolve para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro).

Possui vigência de quatro anos: três anos do mandato presidencial em curso, mais um ano subsequente.

Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as **despesas de capital** e para as relativas aos **programas de duração continuada**.

Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei das Diretrizes Orçamentárias tem seu projeto enviado anualmente pelo Presidente da República até o dia 15 de abril e devolvido para sanção até o dia 30 de junho.

Estabelece as metas e prioridades da Administração Pública federal, bem como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Estatui as diretrizes que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), funcionando como um documento explicitador das políticas públicas, e estabelece a ligação entre o planejamento governamental e os orçamentos públicos.⁴³

Lei Orçamentária Anual (LOA)

O projeto da LOA é enviado anualmente até o dia 31 de agosto e devolvido para sanção presidencial até o dia 15 de dezembro. É com base nas autorizações da LOA que as despesas federais, referentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, são executadas.

Engloba o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)

No Brasil, a visão de longo prazo associada ao planejamento governamental foi introduzida por meio da Lei nº 4.320/64, que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de um Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que orientaria a alocação de recursos para um período de três anos.

Técnica do Orçamento-Programa

A utilização da técnica do orçamento-programa foi consagrada mediante a publicação do Decreto-Lei nº 200/67, cujo artigo 16 fixava:

“A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como dispêndios a serem efetuados.”⁴⁴

Classificação Funcional-Programática

Possuiu especial importância na implementação da técnica de orçamento-programa no Brasil a edição da Portaria nº 9, do Ministro de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática.

Esta classificação pretendia estabelecer a vinculação entre planejamento e orçamento, entre objetivos e dotações orçamentárias, possuindo dois propósitos principais:

43 SANCHES, Oswaldo Maldonado. “Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 29(3): 122-56; jul./set. 1995.

44 BRASIL. *Decreto-Lei nº 200/67*.

– proporcionar informações quanto ao destino dos recursos orçamentários, agrupadas em áreas mais ou menos homogêneas; e

– fornecer uma estrutura programática para o planejamento das ações governamentais.

A classificação funcional-programática teve por **finalidade** “dar apoio definitivo à programação, requisito fundamental da técnica do orçamento-programa”⁴⁵. Por meio dela, intentava-se conciliar a classificação por funções, instituída pela Lei 4.320/64, e a classificação programática, voltada para produtos, base da técnica de orçamento-programa.

Após a sua introdução, o sistema orçamentário governamental podia ser visualizado como sendo tridimensional⁴⁶:

– A pergunta “**quem vai fazer?**” seria respondida pela classificação institucional, refletindo a estrutura organizacional na qual está inserido o sistema orçamentário.

– “**Com quanto fazer?**” traduziria a dimensão econômica da programação orçamentária, e é dada pela classificação econômica e por elemento de despesa, representando os recursos que serão necessários para a execução da ação governamental.

– Os objetivos seriam propiciados pela classificação funcional-programática, ao se responder a pergunta “**O que vai se fazer?**”.

Níveis de agregação

A classificação funcional-programática possuía quatro níveis de agregação:

– função;

– programa;

– subprograma; e

– projeto/atividade.

A **função** representava o maior nível de agregação, por meio do qual o Governo visava a alcançar um determinado objetivo nacional, em uma determinada área de atuação. As funções desdobravam-se em programas, que eram a integração entre o planejamento governamental e o orçamento.

Os **programas** representavam os meios e instrumentos de ação, organicamente articulados para o cumprimento das funções, constituindo os produtos finais da ação governamental.

Os **subprogramas** eram os desdobramentos dos programas.

Logo, a classificação funcional-programática era composta por:

– “**Um rol de funções**, representando objetivos mais gerais: o maior nível de agregação das ações, de modo a refletir as atribuições permanentes do Governo.

– “**Um rol de programas**, representando produtos concretos. São os meios e instrumentos de ações organicamente articulados para o cumprimento das funções. Uma

A recente criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG marca a reunião do planejamento, do orçamento, da avaliação e da gestão governamental sob um mesmo titular

45 AMADO, Antonio Augusto Oliveira. “A classificação funcional-programática como instrumento de programação orçamentária”. *Revista Associação Brasileira de Orçamento Público*, 15(2): 70-75, mai./ago. 1982, p. 72.

46 TRISTÃO, Gilberto. “Classificação funcional-programática: enfoque tridimensional”. *Revista Associação Brasileira de Orçamento Público*, 15(2): 77-88, mai./ago. 1982.

função se concretiza pela contribuição de vários programas.

– Um rol de subprogramas, representando produtos e ações parciais dos programas.⁴⁷

Os subprogramas eram subdivididos em **projetos e atividades**, expressando o conjunto de ações cujo propósito era tornar reais os objetivos dos subprogramas e programas.

As definições de projeto e atividade eram, respectivamente:

“**Projeto** é o conjunto de operações limitadas no tempo, das quais, normalmente, resultam produtos quantificáveis física e financeiramente, que concorrem para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação governamental.”

“**Atividade** é o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação do Governo.”⁴⁸

Resumidamente, funções eram as áreas de atuação governamental; programas e subprogramas expressavam os objetivos propostos para a atuação governamental; e os projetos e as atividades eram os meios através dos quais os objetivos seriam alcançados.

Crítica ao Orçamento Brasileiro até 1999

Todavia, a classificação funcional-programática não propiciou o surgimento de uma prática orçamentária congruente com a técnica do orçamento-programa.

A classificação por funções sobrepujou a classificação programática: “Na verdade, [a classificação funcional-programática] passou a significar um aglomerado de “caixas” onde as ações são agrupadas, sem maiores preocupações com o tipo da transação que está sendo classificada.”⁴⁹

Isto, por ocasião do planejamento das ações governamentais, implicou o distanciamento entre dispêndios governamentais e produtos ofertados à sociedade.

Enfim, planejamento deficiente e inexistência de *accountability*.

O NOVO MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Ao analisar o processo orçamentário brasileiro, **Oswaldo Maldonado Sanches**⁵⁰ apontou como uma de suas deficiências a reduzida capacidade de acompanhamento e controle, fazendo-se necessária a implementação de medidas que permitissem a avaliação do desempenho das atividades públicas com o propósito de melhor orientar a alocação dos recursos orçamentários. Por outro lado, a falta de transparência na utilização das atuais classificações, para o público em geral, torna a peça orçamentária inteligível somente para técnicos experientes no tema, o que a distancia da sociedade⁵¹.

47 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Projeto de Lei Orçamentária para 1999 – resumo*. Brasília : SOF/DEGIN/CGCON, 1998.

48 BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000; Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999, p.32.

49 *Ibidem*, p. 12.

50 SANCHES, Oswaldo Maldonado. “Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 29(3): 122-56, jul./set. 1995.

51 BRASIL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (COFF). *Sinopse da Execução Orçamentária*. Ano I, edição pioneira, junho de 1998. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: □ HYPERLINK http://www.camara.gov.br/orcament/sin1_01.htm □ □ http://www.camara.gov.br/orcament/sin1_01.htm. Arquivo capturado em 12/04/1999.

Entretanto, houve esforços em busca da otimização das práticas orçamentárias.

O documento que assinala esta mudança não possuiu repercussão adequada a sua importância, sendo classificado por **Márcio Moreira Alves** como "novidade invisível"⁵². Novidade, pois significa a introdução, no processo orçamentário federal, de experiências comprovadamente positivas obtidas no programa governamental Brasil em Ação⁵³; invisível, pois sua publicação passou despercebida, não suscitando, aparentemente, protestos por parte da classe política que vê o processo orçamentário de forma clientelista e paroquial, e que inexoravelmente terá, no futuro, a sua atuação prejudicada no processo orçamentário.

O documento em questão é o Decreto nº 2.829/98, que fixa normas para a elaboração do próximo Plano Plurianual (2000 a 2003) e orçamentos pertinentes.

Neste Decreto, busca-se consolidar as experiências positivas geradas no Brasil em Ação, que pode ser considerado o marco inicial da prática de orçamentos por resultados no Brasil⁵⁴, assim como as experiências advindas de reformas orçamentárias empreendidas por outros países, baseadas

A preocupação com o desempenho, com o alcance de resultados e com a questão da *accountability* é a nota distintiva do Decreto

na gestão por resultados e na avaliação do desempenho.

O Decreto introduz diversas inovações salutares no processo de planejamento e orçamento governamentais.

Uma delas é que o programa governamental que tenha por propósito uma ação finalística, isto é, que almeje a prestação de serviços e o fornecimento de bens diretamente à sociedade, passa a ter um único gerente. Este será o responsável pelo seu controle, independentemente de a execução

dos projetos e das atividades que integrem o programa serem realizados por várias unidades ou órgãos.

Somente esta diretriz já incrementará sobremaneira a *accountability* na gerência do programa, bem como diminuirá a possibilidade de inter-

venção política de má qualidade.

O artigo 2º estabelece que cada programa deverá ter:

- II - "objetivo;
- III - órgão responsável;
- IV - valor global;
- V - prazo de conclusão;
- VI - fonte de financiamento;
- VII - indicador que quantifique a situação que tenha o programa por fim modificar;
- VIII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;

52 ALVES, Márcio Moreira. "Novidade invisível". *O Globo*, 1/11/98, p. 4.

53 Segundo o MPOG (□HYPERLINK "http://www.mpo.gov.br"□□ http://www.mpo.gov.br), "o Programa Brasil em Ação foi lançado em 1996, visando a promover o desenvolvimento sustentável do País nas próximas décadas. É um conjunto de programas e empreendimentos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento social, estrategicamente escolhidos pela capacidade de alavancar investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais". Outras informações podem ser obtidas no referido site.

54 KANDIR, Antônio. "A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em Ação". *Parcerias Estratégicas*, 1(4): 27-38, dez./1997.

IX - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo; e

X - regionalização das metas por estado.”⁵⁵

A preocupação com o desempenho, com o alcance de resultados e com a questão da *accountability* é a nota distintiva do Decreto, o qual dispõe que todo o programa de ação continuada deverá ter metas de produtividade e de qualidade, devendo esta última ser medida por meio de instrumentos que captem a percepção da sociedade em relação ao programa.

Os resultados alcançados deverão ser avaliados anualmente, comparando-se os resultados obtidos com os objetivos declarados e as metas estabelecidas.

O planejamento estratégico da ação governamental deverá ser subsidiado por essas avaliações.

A Portaria nº 117/98

Em seqüência à publicação do referido Decreto, houve a edição da Portaria nº 117/98, que extinguiu a classificação funcional-programática, instituída pela Portaria nº 9/74. Esta, conforme anteriormente exposto, não foi capaz de trazer ao plano concreto a vinculação entre planejamento e orçamento: na prática, a matriz de classificação não funcionou, permanecendo as áreas de atuação do Governo (funções) desvinculadas dos objetivos da ação governamental (programas), o que impedia a implementação de uma gestão voltada para o alcance de resultados.

Não houve uma ruptura total com a classificação anterior: permanece a classificação funcional que, “composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Trata-se de uma classificação independente dos programas”⁵⁶.

Em razão de sua adoção ser obrigatória para todas as esferas de governo, ela possibilitará que os gastos públicos sejam apresentados de forma consolidada.

Estruturas programáticas

A classificação programática não mais existe: agora há estruturas programáticas, que são concebidas de acordo com o objetivo a ser alcançado e com o nível organizacional, e em consonância com o Plano Plurianual.

O programa passa a ser definido como o

“instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade”⁵⁷.

Passam a existir os seguintes **tipos de programas**:

– **Programas finalísticos** – produzem bens e serviços ofertados diretamente à sociedade;

O vínculo entre planejamento e orçamento realiza-se por meio do programa

55 BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 2.829, de 29/10/1998. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, nº208, 30/10/1998, p. 9-10.

56 BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000; Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)*. Op. cit., p. 14.

57 *Ibidem*, p. 39.

– **Programas de gestão das políticas públicas** – por meio deles são explicitadas as ações específicas de gestão governamental, tais como planejamento, orçamento, controle interno etc.;

– **Programas de serviços ao Estado** – produzem bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para este fim específico; e

– **Programa de apoio administrativo** – provêem meios administrativos para que os programas finalísticos sejam implementados.

O vínculo entre planejamento e orçamento realiza-se por meio do programa.

O detalhamento do orçamento inicia-se com o programa. Desta maneira, os órgãos dos escalões inferiores da estrutura governamental possuem suas atividades ligadas aos objetivos do planejamento governamental.

O Plano Plurianual, documento básico do planejamento, é detalhado até o nível de programa.

Os produtos das ações governamentais, neste novo enfoque orçamentário, assumem especial relevância, pois por meio deles é que os impactos dos programas poderão ser avaliados.

Há que se lembrar que o orçamento baseado em resultados é uma evolução do orçamento-programa e que esta técnica implica projetos e atividades expressos em termos de produtos.

As novas definições de projeto e atividade são:

– **Projeto:** é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado

de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

– **Atividade:** é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.⁵⁸

Anteriormente, o ponto de partida do planejamento era a função (área de atuação governamental), que era desdobrada em subfunção, programa, projetos e atividades, ou seja, de área para problema a ser resolvido. Era um erro, pois há casos em que a solução envolve diversas áreas de atuação governamental.

No novo modelo, parte-se da realidade problematizada, e em razão dela são formulados os programas. A classificação em termos de função passa a ser a etapa final do processo de planejamento.

A Implementação do Novo Modelo

Assinale-se que as lições de **David Osborn e Ted Gaebler**⁵⁹ quanto à necessidade da adoção de um orçamento baseado foram assimiladas pelo Governo Federal.

No seu discurso de posse no extinto Ministério de Orçamento e Gestão, proferido em 4/1999, assim se expressou **Pedro Parente**:

“Os resultados pretendidos com a ação do governo muitas vezes não são sequer definidos, quanto mais avaliados. Programas que já se tornaram desnecessários são mantidos por absoluta inércia. Quando ocorrem crises fiscais, em

58 *Ibidem*, p. 49.

59 OSBORN, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994. Segundo estes autores, o governo, na nova ambiência Estado-sociedade, possuiria dez características básicas: governo catalisador (navegar ao invés de remar); pertencente à comunidade; orientado por missões; governo de resultados; focado em clientes; empreendedor; governo preventivo; descentralizado e governo voltado para o mercado.

geral os cortes são feitos de forma aleatória, sem levar em conta os resultados de cada programa para a sociedade. (...) Hoje, os orçamentos estimulam o desperdício: se não gastar toda a dotação, os gestores perdem o saldo, e recebem menos no ano seguinte. (...) Os gastos com pessoal não estão sob o controle do gestor, e são assumidos como irredutíveis.”⁶⁰

É perfeita a análise da falência do modelo burocrático de planejamento e orçamento, que não permite a democratização da relação sociedade-Estado, posto que nele não está inserido o conceito de *accountability* governamental – os programas assumem vida própria, desligando-se da realidade para que foram originalmente criados.

São programas que controlam detalhadamente os processos nele desenvolvidos, entretanto incapazes de propiciar a avaliação dos seus impactos, assim como de atender às mudanças ambientais.

Em geral os cortes são feitos de forma aleatória, sem levar em conta os resultados de cada programa para a sociedade. (...) Hoje, os orçamentos estimulam o desperdício: se não gastar toda a dotação, os gestores perdem o saldo, e recebem menos no ano seguinte

A adoção do orçamento orientado por resultados modifica esta situação, vinculando as dotações orçamentárias a metas a serem atingidas e propiciando flexibilidade aos gestores.

O papel do Legislativo no processo também é fortalecido, uma vez que passa a discutir questões substantivas rela-

tivas ao planejamento e ao orçamento governamental, isto é, quais os impactos que devem ser buscados por meio da utilização dos recursos dos contribuintes.

A recente criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG⁶¹ marca a reunião do planejamento, do orçamento, da avaliação e da gestão governamental sob um mesmo titular. Uma possível causa desta modificação é a necessidade de o Governo maximizar o resultado

de suas ações, buscando conciliar estabilidade e desenvolvimento econômico.

O atual titular da pasta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fala em “revolucionar os métodos de gestão do

Pedro Parente

60 PARENTE, Pedro. Discurso de posse no extinto Ministério de Orçamento e Gestão, proferido em 6/4/1999. [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: □ HYPERLINK [Http://www.mpo.gov.br](http://www.mpo.gov.br) □ □ [Http://www.mpo.gov.br](http://www.mpo.gov.br). Arquivo capturado em 10/8/1999.

61 Nos últimos dois anos, o Ministério responsável pelo orçamento federal possuiu três denominações diferentes, com atribuições igualmente diversas. Inicialmente, com a reforma administrativa realizada no primeiro governo Fernando Henrique, a antiga Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República - SEPLAN foi transformada no Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, consoante o disposto na Lei nº 8.948/94. Por meio da Medida Provisória nº 1.795, de 1/1/1999, foi transformado em Ministério do Orçamento e Gestão - MOG. Esta mesma MP criou a Secretaria Especial de Planejamento e Avaliação. Por fim, em 10/6/1999, a MP 1.799-6 extinguiu o órgão especial de planejamento, criando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

Estado para atingir o objetivo de fazer mais e melhor com menos recursos”⁶².

O enfeixamento das atividades de planejamento, de orçamento e de gestão em uma só pasta “teve como objetivo justamente colocar em uma única pasta os recursos e instrumentos estratégicos capazes de permitir a melhoria da qualidade do gasto público. Não há como dissociar planejamento e orçamento de práticas e avaliação permanente da gestão pública”⁶³.

“Avança Brasil”

Neste contexto foi elaborado o **Plano Plurianual (2000-2003)**, que recebeu o nome de “**Avança Brasil**”, cujas principais características são:

– a designação de um gerente para cada programa, que será o responsável pelo alcance das metas estabelecidas;

– indicadores predefinidos para a avaliação dos resultados obtidos por meio da execução dos programas, propiciando o controle por parte da sociedade (*accountability*); e

– foco em atividades cujos impactos maximizem o desenvolvimento econômico e social.

Em sua elaboração, foram perseguidos vários **objetivos**, dentre os quais são salientados:

– “organizar em programas – segundo o melhor equilíbrio entre custo, qualidade e prazo – todas as ações do Governo Federal que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;

– assegurar que os programas estejam alinhados com a Orientação Estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;

– proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;

– melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;

– permitir a avaliação, pelos gerentes, do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;

– oferecer elementos para que as ações de controle interno e externo possam relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do governo; e

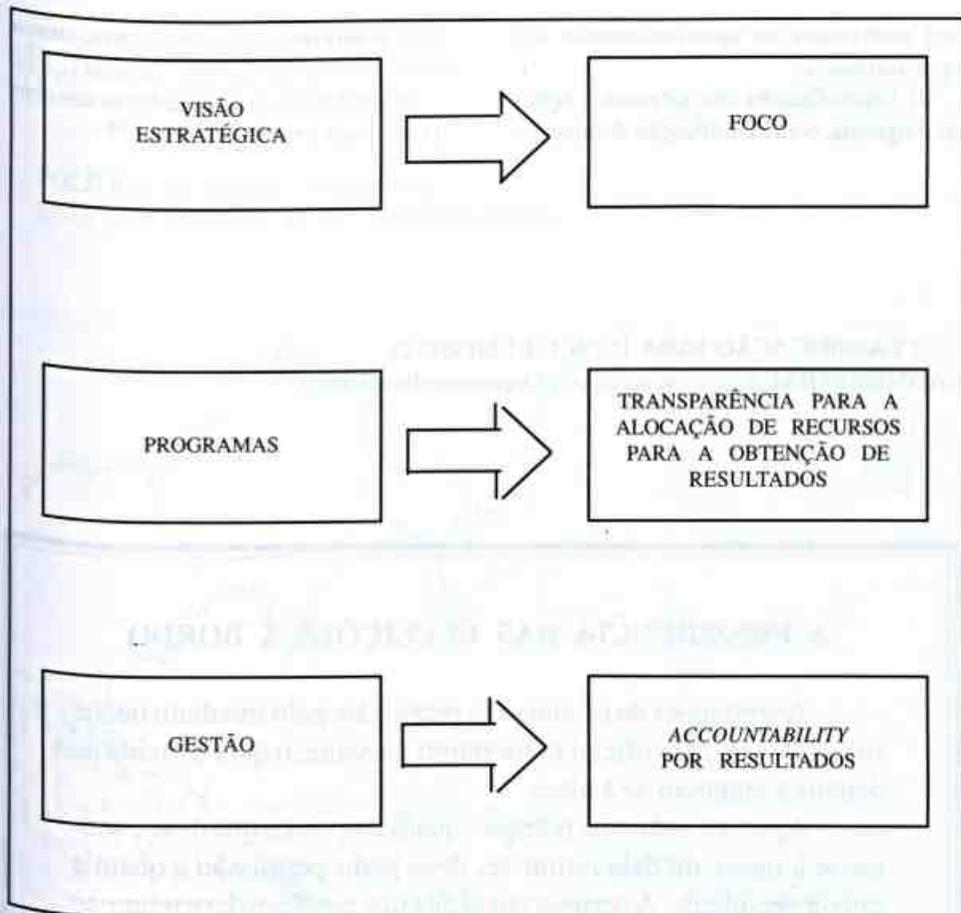
– dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e aos resultados obtidos.”⁶⁴

O planejamento e o orçamento federal, neste novo modelo de gestão, possuem a seguinte **lógica de concepção**:

62 TAVARES, Martus. Discurso de posse proferido em 11/6/1999 [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: □ HYPERLINK [Http://www.mpo.gov.br](http://www.mpo.gov.br) □ [Http://www.mpo.gov.br](http://www.mpo.gov.br). Arquivo capturado em 10/8/1999.

63 *Ibidem*.

64 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Projeto de Lei Orçamentária para 1999 – resumo*. Op. cit., p. 2.



A visão estratégica da ação governamental está direcionada para a resolução dos problemas enfrentados pela sociedade; logo, a resolução de problemas é o objetivo de todo o esforço de planejamento.

A elaboração dos programas é delimitada pelos objetivos governamentais, ou seja, pelos problemas a serem resolvidos. Devem ser detalhados em projetos e atividades de tal forma que seja possível avaliar os resultados de sua execução e os custos envolvidos.

Os produtos da ação governamental devem ser geridos de maneira a promover a *accountability*, isto é, a responsabilização por custos e resultados.

Características do novo modelo orçamentário

Em suma, o novo modelo orçamentário brasileiro, pautado na gestão por resultados, passa a exibir as seguintes características:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de **objetivos**;
- b) Identificação dos **problemas** a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos **programas** que deverão ser implementados, com vistas a atingir os objetivos que implicarão a solução

dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;

d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respec-

tivos **produtos**, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;

e) Atribuição de **indicadores** aos objetivos, e aos produtos, metas.⁶⁵

☞ CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ADMINISTRAÇÃO> / Orçamento /; Orçamento brasileiro;

A PRESIDÊNCIA DAS REFEIÇÕES A BORDO

As refeições de oficiais são presididas pelo imediato ou, na sua ausência, pelo oficial mais antigo presente, o qual convida os demais a sentarem-se à mesa.

Após iniciada uma refeição, qualquer pessoa que deseje sentar-se à mesa, ou dela retirar-se, deve pedir permissão a quem a estiver presidindo. A cortesia naval dita que ninguém deve retirar-se da mesa antes do imediato ou do oficial mais antigo presente.

As refeições dos suboficiais e sargentos são presididas pelo mestre do navio. Compete ao mestre d'armas presidir as refeições dos cabos e marinheiros.

65 BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000 - Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)*. Op. cit., p. 12. Grifos no original.