

ORÇAMENTO POR RESULTADOS: DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E O MODELO TEÓRICO

1.1. ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO

1.1.1. Direito financeiro e desenvolvimento no Estado Democrático

A evolução do papel do Estado e do Direito na transformação social e econômica tem estabelecido o grande marco da progressão jurídica e democrática das instituições do Poder. O modelo liberal-clássico de Estado, em sua concepção original, ocupava-se exclusivamente com a primeira dimensão dos direitos fundamentais: as “liberdades negativas”¹. Naquela quadra da história, o Direito emergia como instrumento de proteção do indivíduo em face dos abusos do Estado, e as liberdades individuais ganhavam força contra a tirania.

Revelando-se insuficiente o modelo do constitucionalismo liberal para solucionar os problemas da ordem social e econômica, o processo histórico é conduzido à formação do Estado social, que passa a ter como tônica a promoção do bem comum e no qual ganha espaço a segunda dimensão dos direitos humanos:

¹ GRINOVER, Ada P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: SALLES, Carlos A. (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro*. Homenagem ao Prof. Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, p. 109-134.

os direitos econômicos e sociais². Para assegurar a consecução de seus objetivos, o Estado passa a ter um dever de atuação positiva por meio da instituição de políticas públicas³.

O aprimoramento da visão do papel do Direito e do Estado atinge, então, o Estado democrático de direito, no qual o Estado assume o ônus de transformar a realidade social a partir de mecanismos jurídicos e democráticos institucionalizados para cumprir e assegurar efeito ao programa constitucional estabelecido, mas com limites ao intervencionismo excessivo. A Constituição Federal, como fonte normativa altissonante, delimita e direciona todos os plexos normativos inferiores e as autoridades públicas submetidas ao seu comando, incluindo todas as normas que influenciam a vida em sociedade⁴.

Sob esse enfoque, a execução do plano e dos objetivos constitucionais, principalmente na ordem econômica e social (v.g. arts. 3º, 6º, 170, CRFB), demanda o desenvolvimento de programas de ação governamental (políticas públicas) que atuem em direção às finalidades predeterminadas e, como bem observa Fábio K. Comparato, “a função primordial do Estado pós-liberal passou a ser a produção

² No mais, saliente-se que “o profundo e crescente intervencionismo do Estado na Economia, dirigindo-a e rechaçando os postulados clássicos e liberais, não poderia deixar de imprimir sua marca no orçamento”. BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 408.

³ Sobre o Estado social, Luís Roberto Barroso afirma que: “(...) o Estado que se identifica com a modernidade ou o Estado social, que é aquele Estado que incorpora às suas preocupações não mais apenas a prestação de serviços públicos essenciais, mas também a entrega de prestações positivas aos cidadãos para redução das desigualdades sociais”. BARROSO, Luís Roberto. *Intervenção do Estado no domínio econômico. Revista de Doutrina, Pareceres e Atualidades*, Editora Nova Dimensão Jurídica, ano n. 4, abr. 1996.

⁴ “Afinal, a evolução da Teoria do Estado – que não pode existir à margem da Constituição (Bercovici) – implica o surgimento da “politização” da Constituição’. Do normativismo constitucional saltamos para a Teoria Material da Constituição. Este é o momento da imbricação entre Constituição e política. E o Estado democrático de direito será o *locus* privilegiado desse acontecimento.

Por isso, é possível afirmar que a dimensão política da Constituição não é uma dimensão separada, mas, sim, o ponto de estofamento em que convergem as dimensões democrática (formação da unidade política), a liberal (coordenação e limitação do poder estatal) e a social (configuração social das condições de vida) daquilo que se pode denominar de ‘essência’ do constitucionalismo do segundo pós-guerra. Portanto, nenhuma das funções pode ser entendida isoladamente. É exatamente por isto que Hans Peter Schneider vai dizer que a Constituição é direito político: do, sobre e para o político”. STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 168.

de políticas ou programas de ação”, pois, prossegue, “a consecução de certas finalidades econômicas não ocorre, unicamente nem mesmo principalmente, pela edição de normas, mas sim pela realização de programas de ação política”⁵.

O Estado executa as ações políticas por meio da aplicação dos recursos financeiros, enquanto o cidadão-contribuinte cede parcela de seu patrimônio por meio dos tributos, de modo que Estado possa alcançar suas finalidades, sob a lógica do Estado fiscal. É justamente na esfera do direito financeiro que o direcionamento da arrecadação e do gasto público é constituído para que os recursos estatais sejam utilizados em harmonia com o plano constitucional, permitindo a concretização dos direitos estabelecidos.

Por meio da execução do gasto público fundado na norma financeira, forja-se a ponte entre o enunciado normativo (plano do dever ser) e a realidade concreta (plano do ser), de modo que a dimensão material do direito financeiro na sociedade econômica representa o vasto plexo da ordem jurídica constitucional destinado à efetivação dos direitos no plano concreto⁶ pela aplicação dos recursos estatais.

A decisão política ganha inquestionável relevância constitucional ao representar uma escolha pública no Estado Democrático, que deve ter por fundamento a concretização dos fins e valores constitucionais e, na lição de Heleno Torres⁷, “a decisão política na atividade financeira do Estado afirma-se como manifestação do poder financeiro”.

⁵ COMPARATO, Fabio Konder. Ordem econômica na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 23, n. 93, jan./mar. 1990.

⁶ O constitucionalismo assegura os direitos de liberdade, justiça e propriedade, ao erigir essas regras ao status de máxima proteção sistêmica. Neste processo garantista, a constitucionalização do Direito financeiro foi uma conquista fundamental da sociedade pela segurança gerada a favor dos indivíduos na aplicação das normas de financiamento do Estado de direito e ao longo de toda a atividade financeira estatal.

A Constituição Financeira consiste na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios fundamentais, as competências e os valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas, gestão do patrimônio estatal e controles internos e externos, bem como da intervenção do Estado, na relação com as Constituições Econômica ou Social.

A Constituição Financeira visa a garantir a certeza do direito e a estabilidade sistêmica ao longo de toda a aplicabilidade das competências do Direito financeiro, segundo princípios e valores uniformes, nos limites dos direitos e liberdades fundamentais, com máxima efetividade das Constituições Econômica, Político-Federativa e Social. TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 75.

⁷ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: RT, 2014, p. 117-163.

Daí se constata o surgimento da indissociável relação entre o direito financeiro, as políticas públicas e os programas instituídos com vistas ao cumprimento do plano constitucional, que reverberam o papel da ordem jurídica financeira na impulsão do desenvolvimento social e econômico. A decisão política norteia a ação do Estado e seu apogeu está nas decisões tomadas na atividade financeira, que determinam os recursos a serem aportados na efetivação dos direitos estabelecidos no sistema jurídico.

Com efeito, sob o paradigma do Estado democrático de direito, o Estado revela-se como parte constituinte do sistema social e econômico, com papel de protagonismo no planejamento e na progressão do desenvolvimento. Na lição de Cardoso Jr., o Estado é “decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento”⁸.

O desenvolvimento depende da indução do Estado, coordenada e planejada, com amparo em projetos políticos desenvolvimentistas de nível nacional, caracterizando a inequívoca importância do planejamento-financeiro estatal, que materializa, nos orçamentos públicos, o direcionamento objetivo da atividade estatal por meio da aplicação dos recursos financeiros.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici ressalta que a Constituição não estabelece apenas “a garantia do existente, mas também um programa para o futuro”⁹. Entre os objetivos da República, a Constituição Federal prevê expressamente a

⁸ CARDOSO JR., J. C. C. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento* – Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago: Nações Unidas – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2014, p. 27. Em tal excerto, Cardoso Jr. observa com maestria: “Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte – em outras palavras, não exógeno– do sistema social e econômico das nações, sendo – em contextos históricos de grandes heterogeneidades e desigualdades– particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido este, por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas estas socialmente determinadas; portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento sobre o qual se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada – e reconhecidamente não totalizante–, muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais”. CARDOSO JR., J. C. C. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento* – Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago: Nações Unidas – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2014, p. 27.

⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 35-36.

garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), em caráter, portanto, de elemento constitutivo dos desideratos do ordenamento jurídico e dos fins do Estado.

Vale trazer à baila o ensinamento de Eros Grau sobre o tema:

Nessas condições, é óbvio que a exigência preliminar de superação dos problemas políticos passa pelo estabelecimento de um processo de desenvolvimento, que implica a conjugação do crescimento econômico autossustentado com a progressiva eliminação das desigualdades sociais. Um processo dessa natureza não é natural, mas voluntário e programado. Ele somente se desencadeia com a instauração de uma política nacional a longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social¹⁰.

O direito financeiro, de tal modo, vincula-se intrinsecamente aos objetivos constitucionais, tornando-se subsistema propulsor do desenvolvimento ao se ocupar do ordenamento jurídico condutor da atividade financeira do Estado, em que converge o racional governamental das ações políticas com o fim de tornar realidade o plano desenvolvimentista da Constituição.

1.1.2. Relação entre crescimento econômico e desenvolvimento

O crescimento econômico sustentado é fator relevante para a impulsão do desenvolvimento, mas representa fenômeno econômico distinto e não deve ser confundido com o conceito de desenvolvimento. Conforme assevera Rattner, a experiência desenvolvimentista, com foco primordial no crescimento econômico, não serviu para solucionar os problemas da desigualdade social, que, na realidade, foram agravados por tal paradigma¹¹.

Decerto o crescimento da economia é um dos fatores que devem ser buscados pelo Estado, mas sem detrimento – e sem que tenha prioridade – em relação ao plano constitucional dos direitos fundamentais e sociais estabelecidos.

Não obstante, é evidente que o crescimento econômico possui o condão de trazer benefícios reflexos, pois implica o fortalecimento da ordem econômica com maiores potenciais e possibilidades de emprego, força da moeda, industrialização e inclusive desenvolvimento, na medida em que, com maior disponibilidade de recursos, é acrescida a capacidade de atuação do Estado. No entanto, o crescimento econômico não implica automaticamente a melhoria do bem-estar social, podendo inclusive provocar o contrário, como nos casos de crescimento predatório.

¹⁰ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 214-215.

¹¹ RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 151-164.

O caso da ditadura brasileira é forte exemplo disso – motivo pelo qual o crescimento por si só não é suficiente para resolver o problema da pobreza.

A esse respeito, Celso Furtado expõe que:

Se os vinte anos de regime militar agravaram o mau-desenvolvimento, cabe-nos indagar por que, agora que a prática da democracia está incorporada à sociedade brasileira, ainda parece tão difícil promover mudanças nesse quadro.

Para se tracejar uma tentativa de resposta, não é demais lembrar certas ideias elementares: o *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento¹².

No ensinamento de Eros Grau, o crescimento reflete apenas o aspecto quantitativo, de tal sorte que não pode ser confundido com o desenvolvimento, que reside no aspecto qualitativo. Assim sendo, o crescimento pode ser considerado como parte do conceito de desenvolvimento econômico; contudo, não abrange a totalidade de sua definição, posto que “a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente”¹³.

Segundo o autor, o processo desenvolvimentista compreende uma subida de patamar de estrutura social, encampando a elevação do nível econômico e do nível intelecto-cultural comunitário. Portanto, deve-se observar que enquanto o crescimento econômico está diretamente relacionado com o desenvolvimento, não é por si só suficiente, uma vez que o desenvolvimento implica também uma elevação qualitativa da sociedade, no que envolve o conceito de desenvolvimento humano, levando em conta fatores como educação, longevidade, felicidade, pobreza etc.

O desenvolvimento econômico, desse modo, engloba o crescimento econômico no que diz respeito às variáveis quantitativas (tal como o produto interno bruto, PIB), assim como as variáveis qualitativas de desenvolvimento humano e social (abrangendo qualidade de vida, infraestrutura, saúde, educação, estrutura

¹² FURTADO, C. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, (96), out./dez. 2004, p. 484.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 213.

socioeconômica). Daí a função constitucional do Estado de instituir e executar políticas públicas desenvolvimentistas ser catalizadora não só do programa social, mas igualmente do desenvolvimento econômico.

Logo, o que se busca é o crescimento econômico associado aos desenvolvimentos humano e social com a finalidade de alcançar o desenvolvimento econômico. Na maestria de Amartya Sen, trata-se do processo de expandir as verdadeiras liberdades que as pessoas desfrutam, pois ao enxergar o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins a que o desenvolvimento se direciona, ao invés dos meios. De tal modo, o desenvolvimento além do crescimento econômico e das melhoras das estruturas sociais (meios) também se revela como processo de expansão da liberdade (fins)¹⁴.

1.1.3. Desenvolvimento e redução das desigualdades

Compreendido o diálogo entre crescimento econômico e desenvolvimento, percebe-se que o salto em direção a uma estrutura social superior que caracteriza o desenvolvimento econômico pressupõe, em sua essência, a redução da desigualdade. Não é possível que haja desenvolvimento enquanto existe um abismo social dividindo a população em aspectos essenciais à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos.

Eros Grau salienta que a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos afins e complementares ao objetivo constitucional da promoção do desenvolvimento

¹⁴ “Development can be seen, it is argued here, as a process of expanding the real freedoms that people enjoy. Focusing on human freedoms contrasts with narrower views of development, such as identifying development with the growth of gross national product, or with the rise in personal incomes, or with industrialization, or with technological advance, or with social modernization. Growth of GNP or of individual incomes can, of course, be very important as *means* to expanding the freedoms enjoyed by the members of the society. But freedoms depend also on other determinants, such as social and economic arrangements (for example, facilities for education and health care) as well as political and civil rights (for example, the liberty to participate in public discussion and scrutiny). Similarly, industrialization or technological progress or social modernization can substantially contribute to expanding human freedom, but freedom depends on other influences as well. If freedom is what development advances, then there is a major argument for concentrating on that overarching objective, rather than on some particular means, or some specially chosen list of instruments. Viewing development in terms of expanding substantive freedoms directs attention to the ends that make development important, rather than merely to some of the means that, inter alia, play a prominent part in the process”. SEN, A. *Development as freedom*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf Inc., 2000, p. 3.

econômico, à dignidade da pessoa humana como fundamento da República e ao objetivo de promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB) e a todos assegurar a existência digna como propósito da ordem econômica. Em suas palavras:

O enunciado do princípio expressa, de uma banda, o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Essa reversão nada tem, porém, em relação aos padrões do capitalismo, de subversiva. É revolucionária apenas enquanto votada à modernização do próprio capitalismo. Dir-se-á que a Constituição, aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias¹⁵.

Vale lembrar que cabe ao Estado a função de intervenção no domínio econômico para refrear os excessos da livre concorrência no regime capitalista. A Constituição instituiu os mecanismos de intervenção ao tratar da ordem econômica (arts. 170 e ss.) com vistas a combater o abuso do poder econômico e os casos em que a iniciativa privada se afasta do interesse social e desenvolvimentista¹⁶.

Ao Estado cabe orquestrar, portanto, o desenvolvimento com igualdade, ajustando o livre mercado de maneira a conciliar este e o crescimento sustentado com o desenvolvimento social, o que impõe a adoção de medidas para mitigar a desigualdade.

Diogo Coutinho trata da importância das políticas sociais de caráter redistributivo, tendo em vista que as visões de desenvolvimento exclusivamente baseadas no crescimento da economia não foram suficientes para mitigar as desigualdades, que são geradas inclusive pela natureza do próprio sistema capitalista, apto a criar riqueza e prosperidade, e, ao mesmo tempo, riqueza e desigualdade¹⁷.

¹⁵ GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 215.

¹⁶ Sobre a intervenção do Estado no domínio econômico na Constituição, relata que: “A análise do quadro constitucional demonstra que o Constituinte conferiu ao Estado um intervencionismo mitigado no campo econômico. De um lado, adotou o regime do capital e trabalho e, de outro, não se divorciou inteiramente das relações econômicas, como o fizera, com efeitos catastróficos, o Estado Liberal do início do século XIX”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Estado mínimo x Estado máximo: o dilema. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, dez./fev. 2008, p. 4-5.

¹⁷ “A despeito do contundente ataque teórico à redistribuição feito por Hayek e por Jovenel há algumas décadas, há hoje estudos que sugerem que a redução da pobreza e da desigualdade

Dessa maneira, as prestações positivas do Estado em um projeto de desenvolvimento devem ser estabelecidas rumo a reduzir e superar a desigualdade que, como retratou Eros Grau, é criadora de um círculo vicioso autodeterminante do subdesenvolvimento.

O que se quer destacar é a função redistributiva do Estado que, para alcançar o desenvolvimento, somente o fará enfrentando o problema crônico da desigualdade, pois desenvolvimento não significa apenas crescimento econômico, mas sim um salto na estrutura social como um todo que leva à evolução da sociedade. Na lição de Coutinho, as políticas públicas redistributivas são ferramentas poderosas para estimular o emprego e o desenvolvimento, “se combinadas com políticas de crescimento, transparência e eficácia”¹⁸.

1.1.4. O custo dos direitos e a qualidade fiscal

Todos os direitos têm um custo econômico, inclusive as liberdades individuais – que já se acreditou serem asseguradas por uma suposta não intervenção do Estado – dependem das estruturas institucionais que viabilizam o seu pleno exercício¹⁹.

podem e devem contar com o aperfeiçoamento de ferramentas redistributivas, sendo uma delas a transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres. Por trás disso está a premissa de que a visão de desenvolvimento, bem-estar e liberdade baseada no crescimento da economia, bem como aquelas que apregoam o alívio paliativo da pobreza ter-se-iam mostrado insuficientes no capitalismo gerador, ele próprio, de pobreza e de desigualdade, bem como de riqueza e prosperidade. O avanço acelerado da pobreza e da desigualdade nas últimas décadas revela, assim, de acordo com esses estudos, a importância das políticas sociais de caráter redistributivo.” COUTINHO, D. R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 46-47.

¹⁸ Enfim, “políticas sociais desenhadas e implementadas podem moldar países de forma poderosa, acelerar o emprego e o desenvolvimento, erradicar a marginalização e superar conflitos”, afirma Ortiz (2008:201) e, como complementa Bourguignon (199:31), políticas redistributivas não são necessariamente ineficientes, equivocadas ou capturadas por interesses escusos, como sustentam alguns de seus críticos – como Hayek e Jouvenel, conforme apontado. Se combinadas com políticas de crescimento, transparência e eficácia, ações redistributivas podem, simultaneamente, reduzir a desigualdade e a pobreza.” COUTINHO, D. R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 50.

¹⁹ “O gasto público encontra-se diretamente vinculado ao exercício dos direitos fundamentais, quaisquer que sejam suas dimensões, conforme nos ensinam Holmes e Sustain, o que inclui o exercício das liberdades reais visando obter a igualdade republicana.” SCAFF, Fernando Farcy. República, tributação, finanças. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, p. 79-104, 2008.

A máquina estatal necessita dos recursos para o desenvolvimento de suas atividades e para a concretização do programa constitucional, e esses recursos observam uma incontornável limitação material nas balizas das circunstâncias econômicas.

Na memorável lição de Holmes e Sustain, “o financiamento dos direitos básicos por meio da receita tributária nos auxilia a ver claramente que direitos são bens públicos: serviços sociais financiados pelo contribuinte e administrados pelo governo projetados para aprimorar o bem-estar coletivo e individual. Todos os direitos são direitos positivos”²⁰.

A garantia da propriedade privada é exercida pelo Estado e depende de todo um aparato governamental que permite o seu exercício. O direito de ir e vir é garantido e regulado pelo Estado, pelo estabelecimento de políticas de segurança pública, trânsito e acesso. A posse de um bem no Estado de direito só é legítima por força das instituições que garantem tal posse, como as polícias e o Poder Judiciário.

De forma similar, a instituição das políticas públicas que asseguram a eficácia dos direitos fundamentais, concretizando o interesse público, tem um custo econômico suportado pelo Estado. Políticas caracterizadas como prestações positivas do Estado, como saúde, educação e habitação, já têm o seu custo correspondente compreendido com maior facilidade.

Em última reflexão, toda a pletera de direitos previstos no sistema jurídico tem seu custo direta ou indiretamente suportado pelo Estado e financiado pelo cidadão-contribuinte. Diante da limitação de recursos, deve-se buscar ao máximo que as escolhas públicas operem em harmonia com o interesse coletivo e o programa constitucional, evitando o desperdício e a aplicação distorcida de recursos públicos, e tal é a tarefa árdua do direito financeiro. Como bem aponta Salles²¹, nem sempre as escolhas públicas tomadas pelos órgãos competentes no Estado correspondem ao interesse público propriamente dito.

²⁰ “The financing of basic rights through tax revenues helps us see clearly that rights are public goods: taxpayer-funded and government-managed social services designed to improve collective and individual well-being. All rights are positive rights.” HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton, 2000, p. 48.

²¹ “Verifica-se, portanto, que o interesse público materializa-se na forma de políticas públicas, que expressam escolhas realizadas pelos vários centros de decisão estatal. Essas escolhas, entretanto, podem não ser necessariamente as melhores para a sociedade e nem mesmo representam as preferências da maioria. É possível que essas decisões, pela Administração, Legislativo ou Judiciário, tenham sido feitas em consideração a interesses outros, que não atendem aos

Daí emerge a inquestionável importância da qualidade do gasto público. É o meio de concretização da máxima efetividade dos direitos. Corresponde à utilização eficiente dos recursos públicos com vistas à entrega dos melhores resultados pelos menores custos, o que pressupõe o desempenho mais otimizado possível dentro da limitação dos recursos de que se dispõe. O desperdício do dinheiro público caracteriza-se, sob esta perspectiva, como verdadeira violação dos direitos fundamentais.

1.1.5. Orçamento público e desenvolvimento

O orçamento público revela-se como instrumento político-democrático de controle da atividade executiva, refletindo, nas suas diversas instrumentalidades e funções, a visão ampliada do Estado Democrático e Social de Direito. A concepção política tradicional do orçamento cede passo na medida da evolução social, deixando de lado a exclusiva função de prever receitas e despesas – que na perspectiva liberal limitava a instituição arbitrária de tributos – para alcançar o plexo de princípios e funções que direcionam a gestão dos recursos públicos, materializados nas etapas do ciclo orçamentário com o envolvimento amplo dos poderes democráticos e supervisão intensa da coletividade²².

A disciplina orçamentária passa a incorporar elementos fundamentais para a condução das atividades estatais, especialmente com vistas ao desenvolvimento econômico e social, à luz do caráter de instrumento político do orçamento, dos quais Maldonado Sanches²³ destaca as funções de (i) planejamento e programação;

objetivos do corpo social.” SALLES, Carlos Alberto de. *Processo civil e interesse público*. São Paulo: RT, 2003, p. 59 e ss.

²² Sobre o tema, Maldonado Sanches salienta: “Em sua condição de instrumento político, como assinala o professor Jesse Burkhead, ‘o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. O poder financeiro veio fixar-se no Legislativo, com o fim de impedir que o Executivo viesse a instituir impostos arbitrariamente’. A partir dessa base suas funções foram sendo gradativamente ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos fossem aplicados segundo um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública. E em razão disso as várias etapas do ciclo orçamentário envolvem ampla participação das esferas decisórias mais elevadas do Estado e se processam sob a atenta vigilância das instituições da sociedade”. SANCHES, Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, p. 187.

²³ SANCHES, Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, p. 188.

(ii) gerência e administração; (iii) contabilidade e administração financeira; e de (iv) controle e avaliação.

Nessa esteira, tendo a Constituição Federal estabelecido entre os objetivos da ordem econômica o desenvolvimento econômico e social, o orçamento emerge como um dos instrumentos político-democráticos aptos a concretizar a direção constitucional nos rumos sociais, entrelaçando os objetivos e anseios da sociedade no plano da ação política do Estado, por meio do projeto administrativo-financeiro expressado nas peças orçamentárias.

A eficiência do gasto público é pressuposto fundamental para que sejam atingidos os objetivos da Constituição da República, principalmente diante da escassez de recursos para a efetivação dos direitos na situação de países em desenvolvimento como o Brasil²⁴.

Carlos Fonrouge, ao tratar do conteúdo do orçamento, relata que este deixou de apresentar um critério exclusivamente administrativo para se tornar meio de ação do Estado, “um instrumento de governo de importância transcendental para seu efeito direto ou indireto sobre a atividade econômica da coletividade”²⁵.

Nessa função, destaca Fonrouge, o Estado não é mero consumidor dos recursos, mas sim distribuidor da riqueza, revelando-se como mecanismo redistributivo indutor do desenvolvimento, na medida em que injeta recursos pelos gastos públicos para expandir a atividade econômica, com novas possibilidades de consumo, mercado e investimento²⁶.

²⁴ “Precisamente porque não é possível dar conta de tudo ao mesmo tempo e agora (dada a inexistência de recursos financeiros, tecnológicos, logísticos e humanos suficientes para tanto), a priorização alocativa revela-se como necessidade de fato, atendida e processada, como via democrática e de controle republicano, por meio dos orçamentos públicos definidos em lei”. PINTO, Élica Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 21.

²⁵ “El gasto público há dejado de apreciarse com critério exclusivamente administrativo, limitado a aquellos rubro inherentes al funcionamiento de los servicios públicos, para trocarse em um médio de acción del Estado, en un instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo o indirecto sobre la actividad socio-económica de la colectividad. Y por certo que la evolución a su respecto, está íntimamente relacionada con las nuevas concepciones acerca de la misión del Estado.” FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1962, p. 174.

²⁶ “Para la moderna tendencia el Estado no es un mero ‘consumidor’ sino un ‘redistribuidor’ de la riqueza, pues aparte de ser inexacto, como principio, que su eficacia económica resulte siempre inferior a la de la iniciativa privada, en ciertas actividades puede resultar igual o superior. En este sentido cabe mencionar la teoría del filtro del prof. Laufenburger, según la cual el presupuesto actúa como un ‘filtro’ económico: procede a modo de bomba aspirante de rentas y luego

Fábio Konder Comparato salienta que a separação de poderes deveria ser cunhada em torno da função de planejamento do Estado que, ao ordenar estrategicamente as atividades estatais, ganha protagonismo na medida em que a sua legitimidade é exercida pela “realização de finalidades coletivas”, de sorte que o critério classificatório dos Poderes estatais “só pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental”²⁷.

Na ausência de uma nova dimensão para a separação de poderes, a principal função do Estado – a de realizar finalidades coletivas – concentra-se no governo ou Poder Executivo. Tal questão realça ainda mais a função desenvolvimentista do orçamento, pois o planejamento-financeiro passa a ser um dos poucos *locus* em que todos os Poderes e a sociedade unificam-se em torno da discussão sobre o que o Estado irá de fato realizar, e no qual o relacionamento entre os poderes tenciona-se em torno dos programas e atividades do Estado, diversamente da atividade administrativa.

O orçamento público é também instrumento de intervenção no domínio econômico e essa função está diretamente relacionada ao desenvolvimento. Sobre o intervencionismo do Estado, José dos Santos Carvalho Filho expõe que, no paradigma do Estado democrático de direito, deve-se buscar o que chama “Estado Médio”, nem caracterizado pela intervenção excessiva do Estado na economia (Estado-máximo), nem pela liberdade total dos agentes econômicos (Estado-mínimo)²⁸.

1.2. BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

1.2.1. Origem do orçamento de desempenho e o orçamento-programa

A ideia de direção das receitas do Estado com a realização de seus deveres, da qual decorre logicamente a noção de resultado consequente do gasto, já era contemplada por autores do Século XVIII, como Adam Smith, que descrevia no Livro V de sua *opus magnum*, *A Riqueza das Nações*, as diversas despesas com os deveres do soberano, tal como a despesa com a defesa, a despesa com a justiça,

como impelente de ellas mediante los gastos públicos, que las expande sobre la economía ofreciendo nuevas posibilidades de consumo e inversión.” FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1962, p. 174.

²⁷ Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998.

²⁸ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Estado mínimo x Estado máximo: o dilema. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, dez./fev. 2008.

a despesa com as obras e as instituições públicas, e a despesa com o sustento da dignidade do soberano.

Nas palavras de Smith: “o cumprimento adequado dessas várias tarefas do soberano necessariamente supõe certa despesa, a qual, por sua vez, necessariamente requer certa renda para cobri-la”²⁹.

A despeito disso, as obras liberais do período histórico focavam-se principalmente nas rendas do soberano e na tributação do povo, os grandes aspectos que deram origem ao orçamento e à limitação dos tributos, de maneira que o orçamento e as despesas públicas ainda não constituíam grande objeto de estudo.

Vale lembrar que o orçamento remonta ao período da Magna Carta de John Lackland de 1215, na qual já havia previsões sobre a prévia autorização dos gastos governamentais.

Aliomar Baleeiro aponta para origem do orçamento nos meados da Idade Média, entre as Cortes da Península Ibérica, os Estados Gerais e o Parlamento Inglês; e, no Brasil, com a Constituição de 1824 e o primeiro orçamento do exercício de 1831-1832³⁰. Evidente que, então, o orçamento passou por inúmeras transformações até atingir o estágio do orçamento-programa.

Com o advento do século XX e a intensificação de crises financeiras violentas como a de 1930, observa-se a alteração paradigmática do modelo de Estado, de sua agenda e da sua atividade financeira; há o surgimento do chamado Estado social, como agente dos direitos sociais e organizador da economia.

Nesse aspecto, altera-se, portanto, a configuração dos diversos gastos públicos, uma vez que múltiplos elementos que não eram considerados no modelo de Estado Liberal (saúde, educação, previdência etc.) passam a integrar as contas e os processos orçamentários dos Estados-Nação. Ademais, passa a ser avaliada, também, a qualidade e eficiência dos serviços e das ações estatais que visam a garantir os direitos sociais.

A noção de orçamento de desempenho (*performance budget*) surge nas reformas orçamentárias dos Estados Unidos da América durante a década de 1950. Entre outros pontos que moldaram a noção do orçamento moderno, propunha-se o desenvolvimento da informação de performance dos programas governamentais para o orçamento e a substituição do foco em insumos (*inputs*), que caracte-

²⁹ SMITH, Adam. *Riqueza das nações*. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 2007.

³⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 398 e ss.

rizava o orçamento tradicional, para uma abordagem que incluísse também os produtos (*outputs*)³¹ derivados desses insumos³².

A Comissão Hoover, em 1949, encorajou a implementação do “*performance budget*” de forma disseminada, recomendando que o orçamento público do governo federal norte-americano deveria ser formulado com base em funções, atividades e projetos. Diamond esclarece que os termos “orçamento-programa” e “orçamento de desempenho” eram utilizados quase como sinônimos pela Comissão³³.

³¹ Sobre as expressões “inputs” e “outputs”, cabe trazer à tona a lição de Niklas Luhmann a respeito da teoria dos sistemas: “O esquema *input/output* se dirige, em contrapartida, à relação mais específica entre sistemas e sistemas-no-meio. De maneira geral, esse esquema pressupõe que o sistema desenvolva uma elevada indiferença em relação ao meio, e que, nesse sentido, este último careça de significado para o sistema; de tal modo que não é o meio que pode decidir quais fontes determinantes propiciam o intercâmbio, mas somente o sistema. O sistema possui, então uma autonomia relativa na medida em que a partir dele próprio pode-se decidir o que dever ser considerado como *output*, como serviço, como prestação, e possa ser transferido a outros sistemas no meio.

No esquema *input/output*, visto sem muita minúcia, existem duas variantes: a primeira extrai seus estímulos a partir de um modelo matemático ideal, no qual o sistema transforma uma configuração de *inputs* segundo as diretrizes de um modelo. O fundamental, aqui, é que essa transformação se decida estruturalmente. Fala-se, então, em máquinas no sentido real, ou em máquinas, no sentido de funções matemáticas: transformação de *inputs* em *outputs*. Como se pode observar trata-se de um modelo formal, no qual a *inputs* com funções iguais correspondem *outputs* iguais. Este esquema foi caracterizado como modelo de máquina ou de fábrica, e daí a crítica acirrada de que a Teoria dos Sistemas seja um modelo tecnocrático que não é capaz de dar conta da complexidade multifacetada das realidades sociais”. LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 63-64. De outra banda, tratando mais especificamente da teoria dos sistemas aplicada ao Direito, Tércio Sampaio Ferraz Jr. destaca o ensinamento de Windelband: “Windelband fala-nos, assim, do direito (positivo, empírico, subsistente) como ‘sistema de normas’, estabelecidas por uma ‘vontade da comunidade estatalmente ordenada’ para os seus súditos, enquanto medida mínima e indispensável das exigências postas pela cultura. Este sistema é sempre, em cada época e para cada cultura, uma conexão lógica, considerada do ponto-de-vista da *dogmática jurídica*, constituindo-se, porém, num *sistema finalístico*, no que se refere à sua aplicabilidade, objeto da teoria do processo, estando, ainda incluída num *sistema histórico*, se o consideramos segundo a sua origem e desenvolvimento, objeto da *história do direito*. Por último pode-se falar num *sistema geral de valores*, no qual o direito é inserido, objeto da *Filosofia do Direito*”. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Conceito de sistema no direito*. São Paulo: RT, 1976, p. 88.

³² DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 4.

³³ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 4.

A Lei de Processos Orçamentários e Contábeis de 1950 (*Budget and Accounting Procedures Act*) determinava que os chefes das agências instruísem os pedidos de verba com informações sobre a performance e o custo dos programas por unidade organizacional. Esse procedimento não era considerado uma mudança significativa para os processos de decisão, mas apenas um método auxiliar que poderia ser relevante para algumas operações de serviços³⁴.

James Giacomoni observa que o conceito de orçamento de desempenho norte-americano apresentado aproximava-se muito do orçamento por programas e realizações da Organização das Nações Unidas (ONU). A estrutura básica do sistema de orçamento proposto pela ONU, inclusive, teve por base a experiência americana em nível federal com o orçamento de desempenho³⁵. Os dois sistemas pretendiam instituir a classificação programática e a avaliação dos produtos finais e do trabalho realizado; entretanto, foram bem-sucedidos apenas quanto à classificação dos programas³⁶.

Jack Diamond relata que os seguintes fatores desvirtuavam a abordagem de desempenho naquele momento histórico: (i) os sistemas de contabilidade eram inadequados e não conseguiam identificar o custo total das operações governamentais; (ii) o desenvolvimento das medidas de performance era problemático; (iii) os atores políticos com poder de decisão no orçamento não tinham interesse em utilizar as informações de desempenho³⁷.

De toda forma, é com a publicação do “Manual do Orçamento por Programas e Realizações” (*Manual for Program and Performance Budgeting*) da ONU, em 1965, que o orçamento-programa ganha destaque internacionalmente, tornando-se uma importante ferramenta para o planejamento desenvolvimentista³⁸.

³⁴ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 5.

³⁵ “Parece ter ficado claro, pois, a proximidade conceitual entre o performance budget americano e o Orçamento por Programas e Realizações concebido e difundido pela ONU. Nas suas experiências práticas, ambos os sistemas voltaram-se especialmente para a adoção da classificação programática, com êxito aliás, pois tal classificação está hoje praticamente universalizada. Já na parte da mensuração do trabalho e dos produtos finais, os resultados foram modestos, inclusive na área federal americana.” GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 164.

³⁶ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 161.

³⁷ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 5-6.

³⁸ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 8.

Essa nova concepção do orçamento foi adotada no Brasil e na maioria dos países da América Latina sob o marco teórico do orçamento-programa³⁹.

Em 1965, o presidente Johnson instituiu na Administração Pública federal norte-americana o PPBS – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (*Planning, Programming, Budgeting System*)⁴⁰. Esse novo modelo distingue-se do orçamento-programa e será analisado brevemente.

1.2.2. O PPBS e o orçamento base-zero

Adotado inicialmente pelo Departamento de Defesa dos EUA em 1961, o PPBS era um sistema completo de elaboração do orçamento, com ênfase em objetivos, programas e produtos, que se espalhou entre as agências e estados norte-americanos, e também em outros países⁴¹.

Regis de Oliveira observa que “o PPBS constituía-se na integração de gastos, entrelaçando informações e análise de dados. De tal ordem, propiciava que as decisões de gastos resultassem de bases científicas para alocação de recursos”⁴².

Possuía três etapas principais que criavam um elo entre o planejamento estratégico e o orçamento, por meio de programas: (i) planejamento (*planning*), em que os objetivos presentes e futuros eram identificados para que fossem avaliadas possíveis alternativas; (ii) programação (*programming*), em que as propostas da fase de planejamento eram relacionadas em programas, hierarquizados de acordo com a sua prioridade; e, por fim, (iii) orçamento (*budgeting*), em que cada programa plurianual era convertido em um conjunto de ações anuais específicas, pela determinação das competências e alocação dos recursos⁴³.

A última fase era a mais complexa porque havia grande dificuldade em compatibilizar os programas (segunda fase) com a estrutura do orçamento e com as normas que regulavam o processo orçamentário no direito americano, desde a apresentação da proposta até a execução orçamentária⁴⁴.

³⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 164.

⁴⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 161.

⁴¹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 163-163.

⁴² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014, p. 8.

⁴³ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 6-7.

⁴⁴ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 6-8.

O sistema foi abandonado por volta do ano de 1971 por uma série de fatores práticos e institucionais, recebendo severas críticas de financistas americanos – ao invés de auxiliar os processos de tomada de decisão no orçamento, o fardo excessivo de cálculos e análises de informação no ciclo anual e nas rotinas orçamentárias acabava sendo um obstáculo. Na prática, o modelo foi vítima de sua própria ambição⁴⁵. Sobre as críticas ao PPBS, vale também lembrar o comentário de Fernando Rezende⁴⁶.

Isso também ocorreu com o orçamento base-zero, que foi adaptado da iniciativa privada pelo presidente Jimmy Carter em 1976 e abandonado logo no governo seguinte. Esse sistema procurava realizar uma revisão anual de todos os programas do governo⁴⁷ e, ao remover o caráter histórico do orçamento, impunha uma carga excessiva à Administração Pública. Robinson relata que:

O fracasso do planejamento detalhado e abrangente foi particularmente impactante no caso do orçamento base-zero. A tentativa de analisar todos os programas de baixo para cima (*from bottom up*) todos os anos fiscais – isto é, considerar sistematicamente todas as opções desde cortar programas até expandi-los – provou-se ser impossivelmente ambicioso. Mesmo uma versão mais compacta do OBZ conhecida como “orçamento alternativo”

⁴⁵ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 6-8.

⁴⁶ “Os esforços nessa direção revelaram, todavia, que as dificuldades eram maiores do que imaginavam os que pretendiam estender a metodologia do PPBS a toda a estrutura administrativa. Apesar dos seus méritos, a vasta literatura sobre o assunto, que foi produzida na época, exibiu as falhas desse modelo como ferramenta apropriada para orientar as escolhas com respeito à apropriação dos recursos orçamentários.

A crítica principal à utilização do PPBS com a finalidade apontada refere-se à não consideração da dimensão política das escolhas orçamentárias. Esse aspecto foi destacado por Charles Schultz (1969), que, após deixar as funções de responsável pela elaboração do orçamento norte-americano, chamou atenção para a importância de se relacionar valores políticos a decisões programáticas. Nesse sentido, ele destaca que o valor politicamente atribuído a um dado objetivo precisa ser traduzido em produtos esperados, para que então seja possível analisar os insumos (programas) que precisam ser utilizados para gerar esses produtos. Valores não podem ser conectados diretamente a programas. Segundo ele, a definição do produto que se espera politicamente alcançar e que pode estabelecer essa ligação. E isso é cada vez mais difícil em razão da crescente ampliação das ações do governo em áreas onde a relação entre insumos e produtos é cada vez mais complexa.” REZENDE, Fernando. *A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, p. 13-14.

⁴⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 184-186.

(*alternative budgeting*) provou-se tão pesada que foi rapidamente abandonada em todas jurisdições que o tentaram⁴⁸.

O autor observa que a derrocada do PPBS e do orçamento-base zero deve-se, em muito, à inobservância da racionalidade limitada; ou seja, os limites para o processamento de informações pelos órgãos de planejamento central, tanto na alocação de recursos no processo orçamentário, como no planejamento da economia como um todo⁴⁹.

Além do PPBS e do orçamento base-zero, Jack Diamond identifica uma etapa preliminar ao novo orçamento de desempenho da década de 1990, que surge com o movimento da “nova Administração Pública”. É o orçamento por produtos (*output budgeting*) que já procurava enfatizar os produtos do gasto com base em “uma série de técnicas de programa orçamentário baseada em indicadores”⁵⁰.

Giacomoni indica que o orçamento por produtos teria as seguintes características⁵¹:

- (i) agregação de todos os custos necessários à geração de determinado produto;
- (ii) calcular custos totais, inclusive com a apropriação de custos fixos;
- (iii) definir produtos em termos de indicadores mensuráveis; e
- (iv) comparar as metas programadas com a produção real de modo a avaliar a eficiência e efetividade.

⁴⁸ ROBINSON, Marc. Making performance budgeting work. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*. IMF: 2007, p. 116-117. Tradução livre.

⁴⁹ “Importantes lições sobre como organizar a prioridade do gasto foram aprendidas a partir da experiência com as mais recentes formas de orçamento-programa (especialmente o PPBS) e, subsequentemente, com o orçamento base-zero. Esses sistemas esforçaram-se para estabelecer um mecanismo central de priorização do gasto que era abrangente – no sentido de abranger todo o setor do governo central anualmente – e bem detalhado. Eles eram fortemente centralistas, assumindo ‘controle em detalhes a partir do centro, opondo-se à delegação da autoridade, estruturas de incentivos e iniciativas locais’ (Spackman, 2002, p. 8), e viam a priorização do gasto essencialmente como um exercício de planejamento central.

A experiência com esses sistemas demonstrou que estes mecanismos centrais abrangentes e detalhados de priorização do gasto são excessivos para o processo orçamentário lidar. A ‘Racionalidade Limitada’ – os limites práticos para a carga de informação que pode ser absorvida e a quantidade de cálculos complexos que podem ser realizados – limita o escopo do planejamento central na alocação de recursos, assim como limita o escopo do planejamento central da economia como um todo.” ROBINSON, Marc. Making performance budgeting work. In: ROBINSON, Marc (Coord.) *Performance budgeting: linking funding and results*. IMF: 2007, p. 116-117. Tradução livre.

⁵⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014, p. 8.

⁵¹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 186.

É certo que essas iniciativas ecoaram no orçamento-programa, trazendo avanços que foram agasalhados gradativamente. Dessa maneira, o item em seguida dedica-se à consolidação e evolução do orçamento-programa para então desaguar no novo orçamento de desempenho ou orçamento por resultados.

1.2.3. Consolidação e avanços do orçamento-programa

O orçamento-programa continuou sendo aplicado nos Estados Unidos da América em um formato menos ambicioso e foi recebendo avanços ao longo do tempo, com elementos dos sistemas orçamentários alternativos que foram testados⁵². Em 1975, o “*Congressional and Impoundment Act*” desenvolveu uma evolução significativa quanto aos planos plurianuais, classificação orçamentária por missões, funções e programas, formulação de indicadores de performance, uso de técnicas avançadas de análise nos órgãos de orçamento e contabilidade do Congresso (*Congressional Budget Office e General Accounting Office*) e melhores sistemas de contabilidade e informação. Essa abordagem persistiu, permitindo que os atores políticos possuíssem informações sobre programas, performance e custos.

Ao final dos anos 60, mais de 50 países já haviam instituído sua própria versão do orçamento de programa e desempenho, compreendendo quase todos os países da América Latina. O Manual da ONU já apontava algumas importantes condições para o novo orçamento de desempenho: procedimentos operacionais razoáveis no orçamento, disciplina fiscal, métodos eficientes de administração e apresentação de dados, e coordenação próxima do órgão central de orçamento com os demais órgãos governamentais. No entanto, a maior parte desses fatores não estava presente no ambiente institucional de países em desenvolvimento.

O sucesso da classificação programática como ferramenta de gestão financeira é contrastado com o fracasso na almejada eficiência do poder público. Giacomoni aponta que “a adoção de padrões de medição do trabalho, especialmente a definição dos produtos finais, era uma grande dificuldade concreta que surgiu no orçamento-programa”⁵³. Essa é a principal motivação que leva ao estabelecimento dos sistemas distintos no setor público, como o PPBS, o orçamento base-zero e o orçamento de desempenho; todavia, a realidade é que o orçamento-programa é o ponto de partida de todos esses modelos – inclusive do orçamento por resultados.

⁵² DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 8.

⁵³ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 167.

Com a pressão social clamando pela eficiência do Estado, a agenda política na Europa no final da década de 1970 e no início dos anos 1980 é tomada por compromissos com o desempenho macroeconômico, contenção do crescimento do setor público e reforma da burocracia ineficiente. No Reino Unido, emerge o movimento do “*new public management*” durante a década de 1980, encabeçado pela Primeira Ministra Margareth Thatcher. Outros países seguem este “empreendimento político”, com destaque para a Nova Zelândia, Austrália e Suécia. Nos Estados Unidos da América, a reforma da Administração Pública é elemento central na agenda do Presidente Bill Clinton durante a década de 1990.

O movimento da nova Administração Pública impulsiona transformações em todos os aspectos da atividade governamental, incluindo a sua organização, métodos e processos; estrutura do serviço público e das relações de trabalho no Estado; contratos públicos; e, como não poderia deixar de ser, o planejamento e administração financeira, bem como no controle e avaliação do gasto. Nessa toada, são rediscutidos os mecanismos de gestão financeira estatal, incidindo o holofote sobre o orçamento público e o desempenho dos gastos governamentais. Procura-se avançar nos instrumentos do orçamento-programa que se ocupam dos produtos e resultados das políticas de gasto, no que surge o “novo orçamento de desempenho”.

1.2.4. Orçamento por produtos e o novo orçamento de desempenho

Na década de 1990, a Nova Zelândia lidera o movimento pela modernização dos mecanismos de gestão financeira. Essas reformas resultaram em uma Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada em 1994, e o conceito foi logo seguido por outros países como a Austrália e o Reino Unido e dispersado mundialmente, sob o panorama do citado movimento da “nova Administração Pública”. Os Estados Unidos da América também acompanharam essa tendência e instituíram um novo modelo de gestão e orçamento, baseado no desempenho.

Entre os itens da pauta reformista, ganhavam destaque sob a ótica do orçamento por resultados: (i) a utilização da informação de performance no processo orçamentário; (ii) a flexibilidade gerencial-financeira dos órgãos e agências governamentais para atingir resultados; (iii) a introdução de arranjos contratuais-financeiros entre os entes governamentais na realização de políticas públicas; (iv) a migração do regime contábil de caixa para o regime de competência; (v) a ênfase no desempenho no processo orçamentário, em especial quanto aos produtos (*outputs*) e resultados desses produtos (*outcomes*)⁵⁴.

⁵⁴ Dados do Banco Mundial e da OCDE apontavam em 2003 que 72% dos países-membros da organização atribuem metas na documentação orçamentária, 46% não vinculam as metas com

Nos Estados Unidos da América, a reforma teve como marcos legais o *Chief Financial Officers Act* de 1990, *Government Performance and Results Act* de 1993 (GPRA), *Federal Acquisition Streamlining Act* de 1994 e o *Clinger Cohen Act*⁵⁵. O *Government Performance and Results Act* de 1993 foi uma reforma de grande impacto no direito americano, que teve por base a experiência do município de Sunnyvale, na Califórnia, com o orçamento de desempenho. As agências federais passaram a ser orientadas especificamente por resultados, sendo obrigadas (i) a formular planos estratégicos de médio prazo (5 anos), definindo metas e objetivos para os seus programas; (ii) a desenvolver planos anuais, especificando metas de desempenho mensuráveis para as atividades programadas em seu orçamento; e (iii) a publicar um relatório anual, demonstrando os resultados dos programas em comparação com as metas inicialmente planejadas.

Schack e Kravchuck narram que o foco da responsabilidade institucional deixou de ser simplesmente formal, no sentido de aferir se o gasto foi realizado e se estava em conformidade com as normas financeiras procedimentais, passando a ser material, quanto ao resultado dos recursos alocados⁵⁶. Com efeito, um ponto importante do novo orçamento de desempenho é a integração entre os objetivos do sistema orçamentário e a responsabilidade institucional (*accountability*), de modo a recompensar o bom desempenho e sancionar a baixa performance. A experiência internacional mostra que esse tipo de mecanismo pode ser instituído em diversos formatos, mas há pontos em comum entre os sistemas.

Nessa linha, Diamond ressalta que o novo orçamento de desempenho é mais abrangente que um singelo aprimoramento dos programas orçamentários. Além da reformulação na estrutura dos programas para introduzir a informação de performance, o orçamento-programa também deve ser integrado em um modelo

o gasto público ou só fazem em alguns programas, 35% dos países vinculam o gasto com certas metas específicas, e 18% dos países vinculam o gasto público integralmente, ou quase integralmente, aos resultados. Cf. OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database 2003.

⁵⁵ “Em pesquisa empírica conduzida em 2001 por Julia Melkers na Georgia State University sobre a impressão dos gestores americanos a respeito do *performance-based budget*, 59,4% responderam que o novo sistema foi importante ou muito importante para economia nos custos; 89,1% relataram ter sido importante ou muito importante para aprimorar a efetividade dos programas das agências; e 86% reportaram a importância do programa para otimizar os processos de tomada de decisão dentro do governo.” MELKERS, Julia E; WILLOUGHBY, Katherine G. Budgeters’ views of State performance-budgeting systems: distinctions across branches. *Public Administration Review*, °Washington: The American Society for Public Administration, v. 61, n. 1, 2001.

⁵⁶ SCHACK, Ronald W.; KRAVCHUCK, Robert S. Designing effective performance-measurement systems under the government performance and results act of 1993. *Public Administration Review*, °Washington: The American Society for Public Administration, v. 56, n. 4, 1996.

de administração orçamentária mais abrangente, envolvendo um redirecionamento da responsabilidade institucional no setor público⁵⁷.

O autor aponta três fatores relevantes para isso: (i) a informação de performance precisa ser especificada e relatada de forma clara e operacional; (ii) os órgãos governamentais devem ganhar mais autonomia gerencial e liberdade do controle rigoroso sobre os insumos, de forma a permitir uma entrega mais eficiente de resultados; e (iii) incentivos e sanções aos gestores devem ser instituídos.

O orçamento-programa é, desse modo, uma base para abordagem do novo orçamento de desempenho⁵⁸; contudo, há uma reformulação ampla quanto à estrutura dos programas, responsabilidade institucional dos gestores e servidores públicos, flexibilidade de meios na administração e o emprego dos dados de desempenho nos processos decisórios do orçamento público. Como se vê, o “novo orçamento de desempenho” e a “nova Administração Pública” estão indissolúvelmente associados, dependendo um do outro para uma reorientação das atividades financeira e administrativa do Estado.

1.3. DEFINIÇÃO E CONTEXTO

1.3.1. Definição de orçamento por resultados

O orçamento por resultados surge no panorama mais abrangente da Administração Pública por resultados, que tem por fundamento a busca pela eficiência e efetividade da atuação governamental. A preocupação com os meios e insumos (*inputs*) é minimizada, privilegiando-se a diretriz baseada no desempenho do poder público, com foco nos produtos e serviços disponibilizados para a sociedade (*outputs*) e os resultados transformadores advindos dessas prestações (*outcomes*)⁵⁹. Como os avanços do orçamento por resultados integram-se nesse processo abrangente de reforma administrativa, o ambiente institucional como um todo deve ser favorável a essa abordagem⁶⁰.

⁵⁷ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper WP/03/169. International Monetary Fund: 2003, p. 8-10.

⁵⁸ “Há compatibilidade entre o tipo atual de orçamento com o orçamento de resultados? Com certeza. Ambos podem conviver. (...) Tais possibilidades se abrem no interior do próprio orçamento-programa que temos. Podem ser estruturas destacadas, mas contidas no bojo da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.” OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p.13-24, mar./ago. 2014, p. 8-9.

⁵⁹ Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. *Novas abordagens do orçamento público*. III Prêmio SOF de Monografias, 2009.

⁶⁰ “Performance-based budgeting should not be seen as an isolated initiative. It should be viewed, rather, as part of a set of broader reforms – often referred to as managing-for-results – designed

Compreendem-se nesta obra, dentro do quadro teórico do orçamento por resultados, as novas propostas do orçamento público que procuram associar a performance do Estado com a alocação de recursos no orçamento, estimulando uma cultura de desempenho na Administração, em oposição à cultura burocrática. Esse movimento ganha fôlego na década de 1990, com uma multiplicidade de denominações e formatos, tal como “*performance budgeting*”, “*performance-based budgeting*”, “*budgeting for results*”, “*outcome budgeting*”.

É possível identificar distinções entre cada um desses modelos individuais, mas a literatura especializada e as organizações internacionais têm concentrado essas variações terminológicas em torno do conceito amplo de “*performance budgeting*”: o processo orçamentário que estabelece formalmente um relacionamento entre os resultados do poder público e as decisões alocativas no processo orçamentário. Assim sendo, os termos “orçamento por resultados” ou “orçamento de desempenho” são empregados nesta obra como sinônimos, à luz desta concepção ampla, e os modelos específicos serão identificados singularmente conforme a oportunidade⁶¹.

Na lição de Regis Fernandes de Oliveira, o orçamento por resultados ou de desempenho é “*um sistema de planejamento orçamentário e avaliação que enfatiza o relacionamento entre o orçamento monetário e o resultado esperado*”, que pode ser identificado pelos seguintes elementos: (i) unificação das despesas em torno de um objetivo; (ii) estabelecimento dos resultados a serem atingidos com a respectiva alocação de recursos; (iii) análise da performance; (iv) responsabilidade institucional (*accountability*) dos gestores, com prêmios e sanções⁶².

Segundo Marcos Nóbrega, a matriz do “*performance budget*” corresponde a “*entronizar nos orçamentos a avaliação dos programas de governo, lançando*

to focus public management more on results delivered and less on internal processes.” ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. *A basic model of performance-based budgeting*. International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. Washington: IMF, 2009, p. 4.

⁶¹ James Giacomoni observa que há distinções entre o “novo orçamento de desempenho” e o “orçamento por resultados” (cf. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 202-203). Não obstante as denominações distintas dadas a esses dois modelos durante o seu surgimento nos Estados Unidos da América, são poucas diferenças estruturais entre o que se tem chamado de “*performance-based budgeting*” ou “*performance budgeting*” e os conceitos apresentados nos modelos “*budgeting for results* ou *outcome-based budgeting*”. As organizações internacionais têm empregado a expressão “*performance budgeting*” para amalgamar esse plexo de denominações em torno de um conceito amplo, que é a utilização formal da informação de resultados no processo orçamentário. Esta é a conotação que se quer dar ao orçamento por resultados nesta obra, observando-se desde logo que há inúmeros formatos diferentes.

⁶² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p.13-24, mar./ago. 2014, p. 8-9.

vistas à eficiência nos gastos públicos”⁶³. Segundo o autor, na medida em que a performance passa ser analisada no processo orçamentário, exige-se do planejador das políticas públicas, dos mecanismos de controle e da sociedade uma atenção mais acentuada nos resultados concretos encenados pelo gasto e na eficiência do emprego do dinheiro público.

Com o objetivo de determinar um marco conceitual, a OCDE definiu o orçamento por resultados como o processo orçamentário que constitui uma ligação entre os recursos alocados e os resultados mensuráveis atingidos pelo gasto⁶⁴. A estrutura básica do orçamento por resultados apresenta, nessa concepção, dois requisitos constitutivos: (i) a produção da informação sobre objetivos e resultados dos gastos governamentais (*performance information*) e sua integração no processo orçamentário; e (ii) a utilização da informação de performance nos processos de tomada de decisão do orçamento público⁶⁵.

As informações sobre o desempenho dos programas governamentais e organizações do poder público são desenvolvidas, integradas e avaliadas sistematicamente no processo orçamentário para, então, serem incorporadas como relevante componente nos processos decisórios protagonizados no orçamento⁶⁶.

Apesar do desenvolvimento da informação de resultados e sua incorporação no processo orçamentário, a criação de condições institucionais favoráveis à estrutura do orçamento por resultados demanda uma mudança no enfoque da

⁶³ NOBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 693.

⁶⁴ “The OECD has defined performance budgeting as a form of budgeting that relates funds allocated to measurable results” (OECD, 2005a). Cf. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007, p. 20.

⁶⁵ “The essential requirements for this most basic form of performance-based budgeting are information about the objectives and results of government expenditure, in the form of key performance indicators and a simple form of program evaluation; and a budget preparation process designed to facilitate the use of this information in budgeting funding decisions including simple expenditure review processes and spending ministry budget decisions.” ROBINSON, Marc. Performance budgeting models and mechanisms. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*, p. 15.

⁶⁶ “Performance-based budgeting aims to improve the efficiency and effectiveness of public expenditure by linking the funding of public sector organizations to the results they deliver, making systematic use of performance information.” ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. *A basic model of performance-based budgeting*. International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. Washington: IMF, 2009, p. 2.

Administração Pública e da gestão financeira. Jack Diamond apresenta os seguintes fatores como cruciais para o sucesso do modelo⁶⁷: (i) flexibilidade gerencial; (ii) confiabilidade no orçamento, especialmente quanto à disponibilidade dos recursos assinalados; e (iii) aumento da pressão por resultados nos órgãos e agências governamentais.

Com a flexibilidade gerencial ou financeira e a redução dos controles formais⁶⁸, o foco passa a ser dado aos resultados, à realização dos objetivos e metas preestabelecidos, com maior grau de autonomia quanto aos meios para atingi-los. Em contrapartida, a responsabilidade institucional (*accountability*) dos gestores também deve acompanhar esta transformação, passando do tradicional controle de meios (formal) para o controle de resultados (performance)⁶⁹.

Parte-se do preceito de que é preciso libertar os gestores dos excessos formais para que eles possam administrar efetivamente, tornando-os, em compensação, responsáveis pelos resultados que atingirem. A questão não é simples, entretanto, pois a performance pode ser influenciada por fatores externos e o resultado nem sempre está no âmbito de controle do gestor.

O estímulo à cultura de desempenho na Administração Pública pode contemplar mecanismos de incentivos e sanções aos gestores públicos, de acordo com os resultados atingidos, a fim de desconstituir tradicionais barreiras do ambiente institucional burocrático e fomentar a busca pelos resultados. Outro ponto relevante é que a exibição das informações de performance acentua a transparência do processo orçamentário e do desempenho dos programas, órgãos e entidades governamentais, incentivando o controle social e o reconhecimento público dos bons administradores, sob a perspectiva da realização de resultados⁷⁰.

⁶⁷ DIAMOND, Jack. *Performance budgeting: managing the reform process*. IMF Working Paper WP/03/33, February, 2003, p. 4.

⁶⁸ Estes dois fatores apenas não compõem os requisitos básicos do orçamento por resultados porque podem ser estabelecidos no âmbito administrativo (administração por resultados) e não necessariamente no contexto orçamentário.

⁶⁹ “Changes are directed at giving organizations and managers greater freedom in operational decision and removing unnecessary constraints in resource management. In return organizations and managers are held more directly accountable for results. This represents a fundamental reorientation in accountability – from the traditional model where budget managers had their inputs constrained, with no constraints over the quantity and quality of outputs, to a new situation where they are given discretion over the composition (although not at the aggregate level), of inputs to meet a contracted level of output.” DIAMOND, Jack. *Performance budgeting: managing the reform process*. IMF Working Paper WP/03/33, February, 2003, p. 4.

⁷⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007, p. 52.

Há formas distintas de instituição do orçamento por resultados nos sistemas orçamentários. Os arranjos institucionais podem contemplar maior ou menor grau de juridicidade⁷¹, e as competências podem ser mais centralizadas ou descentralizadas, observando as realidades locais⁷². A definição desses arranjos no ordenamento jurídico é importante papel do direito financeiro em países de tradição legalista.

1.3.2. Espécies de orçamento por resultados: classificação

Há formatos distintos para o modelo de orçamento por resultados e não há consenso no tocante à forma como a informação de performance⁷³ deve ser utilizada no processo orçamentário. Para avaliar os diversos modelos, a OCDE estabeleceu uma classificação tripartite do orçamento por resultados, de acordo com o grau de utilização das informações de performance nos processos de decisão⁷⁴:

⁷¹ Alguns países optaram por introduzir os mecanismos do orçamento por resultados na legislação, enquanto outros optaram por realizar singelas alterações na legislação, em conjunto com a criação de orientações políticas para a administração. Os exemplos do modelo inglês e do modelo americano se contrapõem quanto aos arranjos institucionais, pois enquanto aquele utiliza apenas orientações gerais emitidas pelos seus ministérios, este último incorporou na legislação financeira as suas reformas. Cf. DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper – WP/03/169, Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund: Washington, 2003, p. 8-24.

⁷² A implementação pode se dar de “cima para baixo” (*top-down approach*), com competências predominantes nos órgãos centrais da União, dirigindo-se daí para as agências e para os entes federativos em um vértice hierárquico, ou, então, de “baixo para cima” (*bottom-up approach*), hipótese em que as agências e os entes têm mais liberdade para desenvolver seus próprios métodos e atingir seus objetivos.

Segundo os dados da OCDE, a falta de envolvimento dos órgãos centrais do governo pode resultar numa pressão política insuficiente para promover a mudança, mas o excesso de exigências pode resultar no descomprometimento dos entes inferiores.

⁷³ “There is no one single definition of performance budgeting. It is subject to numerous interpretations and the term is used to describe diverse approaches. It is possible, however, to distinguish three different categories of performance budgeting in accordance with the use of outputs and/or outcomes measures in resource allocation.” CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 Questionnaire. *OCDE Journal on Budgeting*, Paris: OECDE, v. 5, n. 2, 2005, p. 102.

⁷⁴ Essas categorias são apresentadas pela OCDE reiteradamente em textos sobre o tema. Por fins didáticos e de uniformização, adotamos a nomenclatura em português proposta em FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. *Novas abordagens do orçamento público*. III Prêmio SOF de Monografias, 2009. p. 11 e ss.

(i) orçamento por resultados demonstrativo; (ii) orçamento por resultados de alocação indireta; e (iii) orçamento por resultados de alocação direta.

No orçamento por resultados demonstrativo (*presentational performance budgeting*), os indicadores de performance são apresentados nas peças orçamentárias e em outros documentos governamentais que acompanham o orçamento. Todavia, essas informações não são consideradas formalmente nos processos de tomada de decisão quanto à alocação dos recursos públicos⁷⁵.

Por sua vez, o orçamento por resultados de alocação indireta (*performance-informed budgeting*) relaciona indiretamente a alocação dos recursos às metas futuras ou ao desempenho apontado pelos indicadores. Nessa segunda modalidade, a informação de resultados ocupa um espaço importante nas decisões orçamentárias, mas não determina isoladamente a alocação dos recursos. A informação de resultados é sopesada em conjunto com outros dados relevantes no processo orçamentário durante as etapas de decisão⁷⁶.

A terceira categoria é o orçamento por resultados de alocação direta (*direct performance budgeting*), que se caracteriza pela alocação automática dos recursos com base nos resultados alcançados. Essa forma de orçamento é utilizada apenas em setores específicos, pois a alocação dos recursos é automaticamente vinculada a uma progressão na qualidade dos serviços ou a um incremento

⁷⁵ “Presentational: The first category can be referred to as presentational – simply that performance measures are presented in budgeting documents or other government documents. In this category performance information is included, at best, as background information only. It does not play a role in decision making on allocations nor is it necessarily intended to do so.” CURRISTINE, Teresa. Performance Information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OCDE Journal on Budgeting*, Paris: OECDE, v. 5, n. 2, 2005, p. 102.

⁷⁶ “Informed or indirect linkage: The second grouping is performance informed budgeting. This is a form of budgeting that relates fund allocation to measurable results in the form or outputs and/or outcomes. Resources are related to results in an indirect manner. Indirect linkage implies that results – along with other information – are being actively and systematically used to inform budget decisions. Performance information is very important in the decision-making process but it does not necessarily determine the amount of resources allocated. In this case output/outcomes measures are actively and systematically used to inform budget decisions along with other information on performance or other information pertaining to macro restrictions on fiscal policy and policy priorities. Performance information is important, but it is not absolute and does not have a predefined weight in the decisions. The final weightings will depend on the particular policy context.” CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OCDE Journal on Budgeting*, Paris: OECDE, v. 5, n. 2, 2005, p. 102-103.

predeterminado. Em geral, é prevista de acordo com fórmulas ajustadas a partir de indicadores (ex. o número de estudantes que concluíam um curso de mestrado determinará os recursos recebidos para o curso de pós-graduação de uma determinada universidade pública no ano seguinte)⁷⁷.

Dessas, a segunda categoria (orçamento por resultados de alocação indireta) é a que tem encontrado maior aplicação mundialmente nos esforços promovidos para englobar a performance da ação governamental como elemento de decisão na alocação de recursos públicos.

É a modalidade mais equilibrada, que procura trazer as informações sobre os resultados do gasto para o momento de decisão sem desprezar o protagonismo político e os demais elementos relevantes nas escolhas do processo orçamentário.

Brevemente traçados esses contornos conceituais sobre o orçamento por resultados, o próximo item indica resumidamente algumas formas avançadas do modelo.

1.3.3. Formas avançadas de orçamento por resultados

Apesar da classificação nuclear quanto às espécies de orçamento por resultados, que se subdividem de acordo com o grau da utilização da informação de desempenho nas etapas do processo orçamentário, a evolução do instituto tem levado a formatos distintos e específicos que também merecem ser objeto de estudo. Esses modelos, como regra, contêm alguns ou todos os elementos do orçamento por resultados, tal como (i) orçamento-programa; (ii) conexão entre metas de desempenho e seu financiamento; (iii) incentivos para a Administração Pública

⁷⁷ “Direct linkage: The third category is direct performance budgeting. Direct linkage involves the allocation of resources directly and explicitly to units of performance. Appropriations can thus be based on a formula/contract with specific performance or activity indicators. Funding is directly based on results achieved. This form of performance budgeting is used only in specific sectors in a limited number of OECD countries. A example in higher education is that the number of students that graduated with a Master’s degree would release funding for the university that ran the programme in the preceding year. In theory, this approach can be applied with or without formulas. In the case of no formulas, there is a procedure or contract for systematically providing funding rewards or penalties on the basis of performance against targets. In this case better performance always means more resources and worse performance always means less, but there is not a specific formula to define the amount of appropriation. Generally the direct linkage approach is used with formulas.” CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OCDE Journal on Budgeting*, Paris: OECDE, v. 5, n. 2, 2005, p. 103.

de acordo com o desempenho; e (iv) alocação direta na relação entre fundos e resultados⁷⁸.

Marc Robinson cita como exemplo o sistema comprador-fornecedor de orçamento por resultados (*purchaser-provider performance budgeting*), em que as agências e órgãos administrativos recebem “preços” pelos resultados que entregam (em geral, fundada em produtos – *outputs* – tendo em vista a possibilidade de análise imediata). Traz à baila também o caso do sistema contemporâneo de orçamento por resultados baseado em metas (*target-based performance budgeting systems*), do qual o sistema de Contratos de Serviço Público do Reino Unido é o principal exemplo, no qual são combinados elementos de conexão entre as metas de desempenho com os mecanismos do orçamento programa.

1.4. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

A instituição do orçamento por resultados depende, por evidência, das peculiaridades do sistema orçamentário estatal, mas a perspectiva internacional nesse ponto revela grande interesse para compreender as estratégias que vêm sendo utilizadas para implementação do instituto.

Essas estratégias compreendem (i) a arquitetura institucional adotada, no sentido de avaliar quais são arranjos institucionais estabelecidos para a instituição do orçamento por resultados em suas diversas facetas, incluindo-se aí as estruturas legais e normativas empreendidas nas reformas orçamentárias; (ii) o grau de centralização do modelo, compreendendo as estratégias *top-down* e *bottom-up* – ou seja, se o modelo é implementado de maneira verticalizada a partir do órgão central ou em uma iniciativa disseminada por todos os órgãos inferiores da Administração Pública; (iii) a abrangência do orçamento por resultados – se o modelo é instituído integralmente em torno do orçamento ou apenas parcialmente; e (iv) o cronograma de implantação – avaliando a oportunidade de uma reforma institucional gradativa e incremental em contraste com a instituição abrupta ou paulatina, buscando uma reforma mais imediata.

O Brasil já apresenta alguns dos mecanismos importantes do orçamento por resultados instituídos, bem como uma política orçamentária consolidada conforme a disciplina constitucional estabelecida nos arts. 165 e seguintes da Constituição Federal. De todo modo, as estratégias examinadas e que advêm do consenso inter-

⁷⁸ ROBINSON, Marc. Performance budgeting models and mechanisms. In: ROBINSON, Marc (Coord). *Performance budgeting: linking funding and results*. International Monetary Fund. New York: Palgrave Maximilian, 2007, p. 2.

nacional de práticas recomendadas aplicam-se à instituição de qualquer avanço nessas medidas e podem ser consideradas por governos locais, estaduais e federal com vistas à evolução dos mecanismos fixados (assim como por agências, órgãos públicos independentes e outras unidades governamentais que se interessem na lapidação de suas práticas financeiras).

1.4.1. Arquitetura institucional (framework) e o marco legal

A arquitetura institucional do orçamento por resultados ou de outras formas de política orçamentária é um dos importantes fatores estratégicos na implementação do modelo e deve observar as características políticas e o contexto da reforma a ser instituída. Enquanto alguns governos optam por introduzir o orçamento por resultados com arranjos normativos mais estritos, como por meio de normas jurídicas postas na legislação orçamentária, envolvendo a participação direta do Poder Legislativo, outros arranjos institucionais podem ser mais abertos, partindo de iniciativas da Administração Pública ou de diretrizes internas designadas para orientar o processo orçamentário, por vezes não sendo vinculantes⁷⁹.

Há inúmeros fatores na escolha da arquitetura institucional e nesse ponto os princípios de direito financeiro podem servir como critério magno para a opção política a ser tomada. Com o desenvolvimento do modelo, em países de tradição legalista, parece ideal que o orçamento por resultados alce ao arcabouço jurídico-normativo, tomando parte entre as normas jurídicas que constituem o orçamento público – tal processo deve ser precedido, no entanto, da preparação do ambiente institucional, e aí será fundamental a edição de arranjos institucionais mais flexíveis, como iniciativas internas do Poder Executivo (projetos-piloto, medidas de estímulo ao desempenho na Administração Pública, orientações internas de gestão e até portarias e instruções normativas) que preparem o cenário para a futura a consolidação do instituto no ordenamento jurídico e, até, quiçá, na ordem constitucional financeira.

Como a reforma pelo orçamento por resultados é gradativa, não basta instituí-lo no ordenamento jurídico para que tenha aplicabilidade, uma vez que é fundamental observar as circunstâncias materiais que revolvem esse tipo de mudança

⁷⁹ Nesse sentido: “Country approaches to performance management are constantly evolving. For example, New Zealand began by concentrating on outputs and is now moving to an outcomes approach. Denmark is changing its accounting and budgeting systems to focus on outcomes. France recently passed a law which requires the production of outputs and outcomes in budget documentation for the majority of programmes”. CURRISTINE, Teresa. Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 132.

na Administração Pública – aliás, o efeito de uma mudança meramente normativa pode até mesmo obstaculizar o desenvolvimento adequado da reforma pretendida, se o ambiente institucional não estiver preparado.

Segundo Lienert e Fainboim (FMI), as razões para a reforma legislativa no âmbito do orçamento podem ter por fundamento, *verbi gratia*: (i) o saneamento de problemas específicos do orçamento público; (ii) a introdução de novos princípios orçamentários, como transparência, responsabilidade institucional, estabilidade fiscal e sustentabilidade, e desempenho orçamentário; ou (iii) fortalecimento ou esclarecimento das autoridades do Poder Legislativo ou Executivo⁸⁰. Observando-se que, aqui, o desempenho do orçamento é caracterizado como princípio orçamentário, pode-se afirmar que os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade estabelecidos na Constituição da República incluem o conceito do desempenho orçamentário, mas o princípio da busca por resultados no orçamento merece maiores cuidados do legislador nacional, como se verá em maiores detalhes.

É preciso lembrar que estes círculos institucionais estão sempre em evolução e dependem de uma série de fatores em um ambiente complexo relacionado à transformação da atividade estatal; por isso, devem ser considerados à luz das demais estratégias de implementação e em consonância com o atual estado do governo em relação ao modelo (não é possível assumir que o orçamento por resultados poderá ser instituído, por exemplo, por meio de portaria, de um dia para o outro, em um ambiente administrativo contrário ao conceito e sem cumprir os pré-requisitos necessários).

No estágio das reformas legais atinentes à responsabilização dos gestores pelo manuseio dos recursos públicos, estabelecimento de sistemas de incentivos e sanções, utilização da informação de resultados nos processos de planejamento, execução e controle e flexibilidade gerencial, o desenho institucional jurídico adequado será essencial para o funcionamento do mecanismo – daí a importância do jurista no direito financeiro a informar a técnica normativa mais adequada em cada etapa de formação do orçamento de desempenho no sistema normativo.

Além da legislação, diversos países utilizaram arranjos contratuais – o conceito de contrato por performance entre os entes da Administração Pública, com a fixação de metas de desempenho a serem atingidas, é comum especialmente nos

⁸⁰ “Countries will adopt a new law, or modify an existing one, for a variety of reasons, including (i) to address specific budget-related problems; (ii) to introduce new budget principles, such as transparency, accountability, fiscal stability and sustainability, and budget performance; or (iii) to strengthen or clarify the authority of the legislature or the executive.” LIENERT, I.; FAIBOIM, I. *Reforming budget system laws*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2010, p. 2.

países da *common-law*, como a Inglaterra. O Banco Mundial apresenta um espectro das relações institucionais no orçamento por resultados variando entre (i) informal/hierárquico-interno e (ii) semiformal/contratual⁸¹.

A abordagem informal centrada na hierarquia interna envolve a aproximação dos resultados dos programas com o financiamento requisitado no processo orçamentário. Esse tipo de relacionamento institucional compreende, em geral: (i) pressão nas agências para responder às prioridades políticas; (ii) orçamento-programa, com estabelecimento de resultados dos programas em harmonia com as exigências de financiamento no processo orçamentário e sua desagregação para o nível das primeiras linhas do orçamento e classificação dos programas baseada em múltiplos objetivos das agências governamentais individuais. Exemplos dessa abordagem são a França, a Coreia do Sul e os Estados Unidos.

Por seu turno, a abordagem semiformal/contratual coloca os prestadores de serviços em paridade de armas com os formuladores de políticas com quem se estabelece um acordo de prestação de serviços de um determinado nível e qualidade dentro do orçamento negociado com um dado ministério. Suas características compreendem: (i) pressão nas agências para estimular o desempenho; (ii) aprimoramento das decisões de alocação de recursos nas agências e órgãos do governo; (iii) o modelo de agência; (iv) metas específicas de desempenho, resultados e impacto ligadas ao orçamento; (v) contrato de serviço público (PSAs – *public service agreements*); (vi) modelo de comprador-fornecedor (*purchaser-provider*); e (vii) contratos explícitos de desempenho, especificando quantidade, qualidade e preço dos produtos (*outputs*). Tal abordagem é adotada na Austrália e na Nova Zelândia. Uma versão ainda mais aprofundada – o orçamento por resultados de alocação direta com base em fórmulas (*formula-based budgeting*) – também é utilizado no Chile, na Dinamarca e na Finlândia para setores como saúde e educação.

Note-se, entretanto, que essa distinção entre os dois modelos comporta várias nuances, tendo em vista a existência, em ambos os casos, de uma hierarquia de metas de desempenho, desde os objetos mais elevados da política até as metas de serviços por unidade. Na verdade, as duas abordagens apresentam aspectos contratuais; todavia, na abordagem semiformal, essa característica é mais explícita no relacionamento institucional.

O sistema orçamentário brasileiro parece compatibilizar-se com um *framework* normativo do ponto de vista institucional, mas que pode ser viabilizado com a hierarquia governamental e o orçamento-programa conduzindo a reforma

⁸¹ WORLD BANK. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 266.

orçamentária para a orientação por desempenho nos diversos níveis federativos no âmbito da Administração Pública previamente à instituição no ordenamento jurídico e, posteriormente, no desenvolvimento e aplicação da norma posta após a reforma legal. Aparenta, desse modo, um modelo mais adequado no relacionamento institucional a abordagem informal/hierárquica inicialmente, com a progressiva adoção experimental de elementos da abordagem semiformal.

Parece primordial primeiro enraizar na cultura da Administração Pública a orientação pelo desempenho e estabelecer nos sistemas jurídicos as normas que regem o orçamento por resultados, tendo como princípio a busca por resultados no orçamento, para então cogitar de arranjos estabelecidos entre as instituições de caráter mais sofisticados, como o fornecedor-comprador, em que se compram resultados por meio de contratos estabelecidos entre os entes, ou o orçamento por resultados de alocação direta baseado em fórmulas, em que fórmulas previamente estabelecidas determinam a alocação de recursos em um dado setor.

É preciso ter cautela, no entanto, com o estabelecimento de medidas baseadas em modelos que desconsideram a realidade existente. Oliveira Viana destaca que a cultura latino-americana muitas vezes procura em modelos estrangeiros uma panaceia que solucionará todos os problemas e funcionará bem imediatamente. Esse não é o caso na maioria das vezes⁸², e, assim, é preciso ter cuidado com o que Viana chama de “marginalismo jurídico”⁸³.

⁸² “Falando, aliás, desta separação profunda existente entre a cultura das elites nos países latino-americanos, inclusive o nosso, e a da massa do povo e da proveniência inteiramente forasteira dos ideais políticos daquelas (ideais onde não se descobre nenhum traço nem da terra americana, nem da humanidade americana), disse eu, certa vez, em um discurso em homenagem a Ingenieros e ao seu idealismo realista:

‘Nós, os ibero-americanos, se pecamos por alguma coisa, pecamos por exuberância de imaginação, principalmente no campo político. Estamos sempre na atitude alvoroçada de quem espera o advento próximo da idade de ouro de Saturno. Todas as utopias, as mais vagas, as mais estranhas, encontram asilo fácil, hospedagem carinhosa em nossa imaginação. Os nossos idealismos – políticos, sociais ou artísticos – nós os temos formado quase sem nenhum contato com as realidades do nosso meio. De nenhum deles se pode dizer o que alguém já disse dos ideais de Lenin – de que ‘tinham cheiro da terra da Rússia’. Nenhum dos nossos ideais recende o doce perfume da nossa terra natal. Trazem sempre à nossa lembrança uma evocação de estranhas terras, de outros climas, de outros sóis, de outras pátrias. Sob este aspecto, somos déracinés: os nossos ideais não se alimentam de nossa seiva, não se radicam na nossa vida, não se embebem na nossa realidade, não se mergulham na nossa história. Enlaçam-se e suspendem-se na nossa mentalidade de americanos, como essas maravilhosas orquídeas e lianas ao tronco e às ramagens das nossas árvores tropicais’.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 356-357.

⁸³ Sobre o conceito de “marginalismo jurídico” segundo Oliveira Viana: “Justamente por isto é que eu cheguei à convicção de que os homens da elite intelectual do Brasil, não só os que possuem

1.4.2. Grau de centralização do modelo: estratégia *top-down* ou *bottom-up*

O grau de centralização é o segundo ponto relevante nas estratégias para a implementação do orçamento por resultados. A depender do sistema jurídico, considerando as diferentes formas de separação vertical e hierárquica dos poderes, tal como a forma federativa de Estado, deve-se optar entre uma abordagem centralizada, partindo do governo central para as esferas inferiores – conhecida como estratégia *top-down* (de cima para baixo) – ou então por uma abordagem descentralizada, advinda dos órgãos da Administração Pública ou unidades federativas inferiores ao governo central – hipótese na qual Estados e Municípios, agências e órgãos governamentais possuem maior autonomia na instituição dos mecanismos do orçamento por resultados: trata-se da estratégia *bottom-up* (de baixo para cima). São aspectos aplicáveis às políticas públicas de modo geral, mas que são igualmente aplicáveis na instituição de novas políticas orçamentárias.

Na estratégia *top-down*⁸⁴, o governo central (Ministério da Fazenda, Presidência da República) é o ator principal do desenvolvimento, implementação e monitoramento da reforma.

Trata-se de uma abordagem sistemática em que os órgãos centrais impõem normas e padrões aplicáveis à Administração Pública como um todo. São vantagens dessa abordagem o aumento da pressão pela instituição da reforma, a uniformidade da abordagem e dos arranjos institucionais no governo, o aumento das informações recebidos nos principais centros de decisão e a melhor coordenação e monitoramento, enquanto os riscos correspondem ao limite da flexibilidade para atingir resultados, o excesso de vinculação normativa e o desempenho tornarem-se mera burocracia, o excesso de exigências burocráticas e custo excessivo, e o fracasso em ganhar suporte das agências e criação de incentivos perversos e comportamento distorcido.

preparação jurídica, como os que possuem preparação literária e científica – os chamados ‘homens de pensamento’ (doutrinadores, propagandistas, idealistas, publicistas etc.) – podem ser, mui legitimamente, dentro da grande categoria dos ‘homens marginais’ (marginal man) da classificação de Park. Porque – como o tipo de Park – vivem todos eles entre duas ‘culturas’: uma – a do seu povo, que lhes forma o subconsciente coletivo; outra – a europeia ou norte-americana, que lhes dá as ideias, as diretrizes do pensamento, os paradigmas constitucionais, os critérios do julgamento político”. VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 355.

⁸⁴ Os dados elaborados a seguir a respeito das estratégias *top-down* e *bottom-up* têm por referência: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 33 e ss.

A abordagem excessivamente centralizada pode tornar o orçamento de desempenho uma burocracia, de maneira que as entidades inferiores buscam apenas o cumprimento das exigências burocráticas (*compliance*) impostas pelas entidades governamentais superiores. Nesse caso, em vez de o orçamento por resultados incentivar o desempenho, torna-se somente uma nova regra a ser seguida. Por óbvio, não é esse o desdobramento que se pretende: os destinatários da nova regulação devem possuir flexibilidade e liberdade gerenciais necessárias para atingir as metas estabelecidas, bem como a motivação adequada para perseguir os resultados sociais almejados. Do contrário, pode-se criar um efeito reverso em que o orçamento por resultados passa a ser um aparato custoso e ineficaz.

A distorção de comportamentos é outro ponto importante, na medida em que a fixação dos parâmetros pelos órgãos centrais pode incentivar a criação de mecanismos para burlar o sistema de indicadores de desempenho, de maneira que, no papel, as exigências centrais são atingidas; todavia, na realidade, não há resultado concretos. Do ponto de vista intragovernamental, o orçamento por resultados deve ser sinérgico, formando um ciclo benigno entre os órgãos da Administração Pública, sob pena de desvio da sua finalidade.

Na abordagem descentralizada (*bottom-up approach*), por sua vez, os órgãos estatais de hierarquia inferior ao governo central ganham maior autonomia para desenvolver a reforma, tornando-se o ator principal da medida. A participação nesse sentido pode ser voluntária, com liberdade na criação de métodos e abordagens, com menor grau de exigências das autoridades superiores. Na dicção da OCDE, essa abordagem possui menor grau de sistematicidade, adotando em contraste características *ad hoc*, por sua natureza voluntária e mitigação dos requisitos dos órgãos centrais. Em certo grau, é essa a experiência presente que vem ocorrendo no governo do Estado de São Paulo.

Os benefícios identificados para a estratégia *bottom up* são maior flexibilidade, capacidade de ajustar as reformas em consonância com as necessidades do órgão governamental ou agência, possibilidade de maior resposta dos usuários dos serviços públicos e comunidades locais e encorajamento à impulsão das reformas pelas agências. Como riscos, identificam-se a inércia em virtude da falta de pressão para introduzir a reforma, maior dificuldade e consumo de tempo na implementação, falta de coordenação entre as reformas nas instâncias do governo, falta de informações nos centros de decisão e ausência de consistência nos esforços pela reforma e apresentação dos dados.

Com efeito, o não envolvimento do órgão central nesse tipo de reforma pode resultar em pressão insuficiente pela mudança, especialmente no médio e longo prazo, e no enfrentamento de dificuldades inerentes ao sistema. Com o colapso do envolvimento institucional, as consequências podem ser negativas e, assim, é

recomendado que o órgão central tenha no mínimo alguma participação com o intuito de estimular a coordenação e cooperação para que iniciativas e metas conjuntas entre as esferas do governas sejam factíveis.

Na maioria dos casos, recomenda-se que a estratégia adotada seja equilibrada entre o envolvimento do órgão central e a participação ativa das instâncias e órgãos inferiores. A motivação de Estados, Municípios e agências independentes na administração orçamentária deve ser respeitada à luz da sua autonomia, e o comprometimento independente com o modelo mostra-se imprescindível para que os resultados sejam alcançados. A abordagem será orientada de acordo com as estruturas institucionais já existentes.

A respeito do tema, a OCDE narra exemplificativamente as peculiaridades dos arranjos firmados em alguns países no que tange ao grau de centralização:

Por exemplo, a Dinamarca e Suécia e os países nórdicos tendem a ter sistemas descentralizados de Administração Pública, que dão um alto grau de autonomia às agências. Dada esta estrutura institucional, é difícil introduzir uma implementação centralizada e sistemática do orçamento e administração por resultados. (...) Em contraste, o Tesouro do Reino Unido tem sido criticado por ter adotado uma abordagem excessivamente centralizada e limitar a flexibilidade daqueles responsáveis pela entrega dos serviços por criar muitas exigências centrais. Está enfrentando o desafio de dar maior flexibilidade às agências e encorajar o domínio das iniciativas⁸⁵.

Por fim, tomando como exemplo o caso citado dos países nórdicos, tem-se que a estratégia *bottom-up* pode tornar o progresso mais lento, na medida em que se dificulta a colaboração entre os órgãos centrais e os demais órgãos. Ademais, a assimetria entre o desenvolvimento da iniciativa entre os órgãos é um fator a ser considerado, posto que as metas colocadas pelos órgãos independentes podem estar abaixo do padrão necessário, mirando os resultados e impactos mais facilmente alcançáveis, em contraste com os objetivos que deveriam ser realmente perseguidos.

1.4.3. Abrangência: abordagem parcial ou integral

A abrangência do orçamento por resultados é o terceiro ponto estratégico do ponto de vista da implementação. Relaciona-se aos setores em que o orçamento por resultados será aplicado: se compreenderá todas as atividades estatais previstas

⁸⁵ Tradução livre. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 37.

no orçamento (abordagem integral) ou se será aplicado apenas a alguns setores específicos (abordagem parcial). No princípio, a abordagem parcial e adoção de projetos-piloto caracteriza uma medida mais adequada para a implementação no curto prazo, com a possibilidade de expansão progressiva para se chegar à abordagem parcial a médio ou longo prazo. É preciso notar que a abordagem integral exige um sistema de informação de resultados vasto e apto a informar sobre todos os programas do governo.

Os Estados Unidos da América, por meio do PART (*Program Assessment Rating Tool*), é um dos países que possui a capacidade de avaliação de todos os programas de ação governamental à luz do desempenho, observando a abordagem integral, como bem ressalta Robinson. Essa análise ocorre em um período de cinco anos, sendo que 20% dos programas têm seu desempenho avaliado a cada ano, de modo que, no término do período, todos os programas são avaliados⁸⁶.

Não obstante, segundo Marc Robinson, são raros os países que possuem a capacidade de processamento de informação para adotar a abordagem integral de maneira efetiva, ou até que possam desenvolver esse tipo de sistema no curto ou médio prazo⁸⁷. Na hipótese da abordagem parcial, procura-se verter o foco para as políticas públicas concentradas em direitos fundamentais, como saúde e educação.

Uma exceção que pode ser trazida à baila é o caso da Rússia, onde se optou diretamente pela implantação de uma abordagem razoavelmente integral, compreendendo a instituição de indicadores de desempenho na avaliação de boa parte dos programas estatais, bem como uma reestruturação dos desenhos institucionais dos entes governamentais responsáveis pela realização do gasto público, ministérios e outras agências de planejamento. Todavia, note-se que as reformas voltaram-se principalmente para as etapas de planejamento e preparação do orçamento em nível federal⁸⁸.

⁸⁶ “The most advanced example of such a system is the U.S. Program Assessment Rating Tool, under which the performance of each and every U.S. federal program was rated (as ‘effective’, ‘moderately effective’, ‘adequate’, ‘ineffective’ or ‘results not demonstrated’) over a five-year period. While this system appears to operate very well in the U.S., this is only because the summary program performance ratings draw on a mass of established performance indicators and program evaluations. There are very few countries in the world that have or could expect to develop in the short or medium terms, a sufficiently strong performance information system to make this approach work.” ROBINSON, M.; LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 9.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ “In the last two years the performance budgeting reform in Russia has taken off from the governments blueprints and entered into the daily life of the Russian public sector. Most of the actual changes have so far been made to the budget preparation and planning phase at the federal level.

1.4.4. Cronograma de implantação: instituição paulatina ou gradativa

O último fator relevante quanto às estratégias de implementação é o cronograma de implantação⁸⁹. Trata-se de elemento crucial para o sucesso da reforma, pois a inobservância da temporalidade adequada para viabilizar a reforma pode causar resultados catastróficos, contrariando veementemente a agenda governamental; ao contrário, a instituição cautelosa no tempo razoável previsto possibilita a execução fidedigna do que foi planejado.

Na reforma gradativa, há um passo a passo na introdução dos diversos mecanismos do orçamento por resultados, como a produção e desenvolvimento da informação por resultados, sua incorporação no processo orçamentário, a flexibilidade gerencial e financeira dos gestores, o *accountability* por desempenho e a fixação de incentivos e sanções no esquema de responsabilidade.

Em geral, como toda reforma institucional que pretende remodelar características consolidadas do Estado, recomenda-se que o cronograma de implantação nos países em desenvolvimento atenda a uma agenda incremental ou gradativa. Há dificuldades inerentes à introdução de reformas paulatinas (*big-bang approach*), tendo em vista que se procura modificar muitas vezes uma cultura institucional já solidificada, exigindo uma mudança ampla, incompatível com um processo abrupto.

Os países da OCDE apresentaram processos distintos. Os Estados Unidos da América observaram uma fase piloto de quatro anos antes da instituição integral do GPRA (*Government Performance and Results Act*) em todo o governo⁹⁰.

The reform can be assessed as quite comprehensive and is based on international best practices, especially in the conceptual design.” BELYANOVA, E.; HOVLAND, O.; LAVROV, A. Russia: a case study. In: ROBINSON, M. (Org.) *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 381.

⁸⁹ “OECD countries have adopted different timeframes and timescales for implementing these initiatives. Alternative approaches include big bang versus incremental. Some countries have adopted an incremental approach in which change is introduced on a step-by-step basis. Others have gone for a big bang approach which means introducing a number of sweeping reforms at the same time without a long lead for implementation.” ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007, p. 35-36.

⁹⁰ “Some countries have adopted an incremental approach. For example, the United States had a four-year pilot phase before the government-wide implementation of the Government Performance and Results Act. Other countries have chosen an incremental approach which allows agencies to participate voluntarily in these reforms without moving towards total implementation across government. Germany and Ireland both use pilot schemes.” ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 133.

De modo similar, a Alemanha e a Irlanda também se valeram de projeto-piloto no modelo incremental, enquanto outros países permitiram que agências participassem voluntariamente das reformas, sem impor a implementação total no espectro amplo do governo.

A despeito disso, as reformas da Eslovênia formam um caso curioso em que a instituição paulatina do orçamento programa (um dos elementos essenciais do orçamento por resultados) teve sucesso. Apenas um ano após a introdução do projeto-piloto, o Ministério estabeleceu a estrutura de programas para todo o governo e as refletiu na documentação orçamentária, sem que houvesse um período interino para o estabelecimento gradativo do novo modelo. O ponto negativo é que nem todos os elementos da reforma foram adequadamente incorporados nos Ministérios, especialmente nos que enxergaram essa abordagem como uma medida hierárquica⁹¹. A reforma russa também seguiu essa linha, caracterizada por uma combinação de “ritmo rápido e escala massiva”⁹².

Em um comparativo entre a estratégia paulatina e incremental adotada entre os diferentes sistemas jurídicos no qual o orçamento por resultados foi aplicado, a OCDE aponta vantagens e desvantagens em relação a cada uma das estratégias⁹³.

A estratégia paulatina ou *big-bang*, representando a abordagem de reforma abrupta, tem como benefícios a criação de forte pressão institucional e momento para mudança, o oferecimento de um pacote integrado demonstrando como a

⁹¹ “Case 4: Slovenia – This case study, while also not of an LIC, illustrates the pros and cons of gradual versus the ‘Big Bang’ approach to introducing program budgeting. An issue that often arises with such an initiative is how to handle the interim period between the pilot phase and the full introduction in all ministries, particularly how to reflect the new approach in budget documents. Slovenia is one case where the ‘Big Bang’ worked, but it was a fortunate convergence of circumstances that made it possible: imminent EU accession, both minister and budget director as champions, and resident advisor support from IMF.” ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. A basic model of performance-based budgeting. In: FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT. *Technical notes and manuals* 09/01. IMF, 2009, p. 12.

⁹² “Compared to similar experiences in other countries, the Russian reform can be characterized by a combination of rapid pace and massive scale. Using lessons available from international experiences, Russian reformers have adopted an implementation strategy that combines the benefits of uniform sequential implementation and implementation through selected in-depth pilot projects.” BELYANOVA, E.; HOVLAND, O.; LAVROV, A. Russia: a case study. In: ROBINSON, M. (Org.) *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 381.

⁹³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007, p. 36.

reforma se harmoniza, a comunicação de uma mensagem consistente e a visão de um ponto de chegada. Além disso, leva menos tempo em geral para ser implementada, podendo garantir um treinamento uniforme e assistência aos ministérios e permitindo trocas entre diferentes interesses.

Por outro lado, a reforma paulatina é potencialmente de alto risco, podendo resultar em danos custosos; demanda recursos significativos, tem possibilidade de sobrecarregar a administração e o funcionalismo, exige alto grau de envolvimento político e retira o tempo para dar atenção individual aos ministérios.

Já a abordagem incremental tem como benefícios (i) a oportunidade de aprender por experiências e refinar o sistema conforme o seu progresso, (ii) a capacidade de ajustar o sistema com relação a efeitos não intencionais, (iii) a distribuição dos custos da reforma por um período de tempo mais longo e (iv) a adição de tempo para angariar suporte para as reformas, construir capacidades administrativas e dar assistência individual para os órgãos do governo.

Entre as desvantagens revelam-se o maior tempo para implementar a reforma, o risco de perda do momento propício para reforma e dissipação de interesses políticos e energia, a possibilidade de resultar em uma reforma com menos coerência e a possível exigência de que dois sistemas orçamentários sejam executados simultaneamente.

Jack Diamond relata que em países em desenvolvimento esse movimento deve refletir a capacidade de reforma institucional e não deve ser intentado com muita rapidez, o que recomenda uma abordagem incremental com cautela, observando os avanços no controle fiscal e no *compliance* financeiro⁹⁴.

1.5. BENEFÍCIOS E IMPACTOS DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

1.5.1. Aspectos introdutórios sobre benefícios e impactos

Esclarecidos os principais aspectos das estratégias de implementação aplicáveis e as discussões inerentes ao tópico, cabe examinar os benefícios e impactos do orçamento por resultados, tendo por base especialmente o viés do orçamento por resultados de alocação indireta – que tem sido até então adotado mais amplamente em diferentes sistemas orçamentários.

A análise da OCDE sobre o tema indica que os principais benefícios do modelo são (i) a clareza na escolha dos objetivos governamentais, (ii) o monitoramento do desempenho do setor público, (iii) a ênfase do processo orçamentário

⁹⁴ DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper. WP/03/169. IMF: 2003.

no planejamento e (iv) o aprimoramento da transparência orçamentária e facilitação dos mecanismos de controle social.

Esses benefícios decorrem naturalmente das características do orçamento por resultados e estão indissolavelmente associados à busca pelo desenvolvimento do desempenho do poder público no exercício das atividades estatais e à ênfase nos resultados durante os processos de gestão e orçamento. Compreender a profundidade e a natureza dos benefícios que podem ser alcançados é fundamental para que se crie a imprescindível motivação para enfrentar os desafios existentes.

Robinson e Last asseveram que até a adoção de um sistema mais simples de orçamento por resultados que tenha por objetivo implantar uma dinâmica mais orientada a resultados no momento do processo de elaboração do orçamento pode ser instituída em países de baixo nível de renda (*low income countries*) e apresentar benefícios significativos para o seu desenvolvimento⁹⁵.

O Brasil, na condição de país emergente e em desenvolvimento, com grandes níveis de arrecadação e recursos – apesar da presente crise –, certamente pode beneficiar-se com grandeza dos desdobramentos positivos do orçamento por resultados em todas as instâncias governamentais e federativas. A tendência é que Estados e Municípios, bem como o governo federal, aprofundem-se cada vez mais nos aspectos do orçamento por resultados para buscar a realização de seus benefícios.

1.5.2. Clareza na escolha dos objetivos governamentais

Com a produção da informação de desempenho das atividades governamentais e sua incorporação nas peças orçamentárias, há um ganho patente na clareza para a escolha dos objetivos governamentais. Essa escolha de objetivos será realizada a partir de um diagnóstico concreto dos programas e atividades, bem como das reais necessidades que existem diante do cenário social e econômico, levando-se em consideração os fatores específicos relativos às políticas em jogo.

Conforme relata Curristine, o orçamento por resultados tem a capacidade de auxiliar os líderes políticos, gestores governamentais e demais ministros a conduzir a máquina pública em direção aos seus objetivos estratégicos, fornecendo os mecanismos para que os administradores estatais articulem de maneira mais clara suas metas e pretensões para com o governo como um todo ou para setores

⁹⁵ “A ‘scaled-down’ model of performance-based budgeting – which aims to make the budget preparation process more ‘performance-informed’ – can be implemented in some LICs and could be of significant benefit to a country’s development.” ROBINSON, M.; LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 109.

específicos dele, bem como os meios para monitorar os progressos obtidos em vista dos resultados que foram planejados. Note-se, portanto, que o orçamento por resultados permite que haja um alicerce mais sólido na seleção dos diversos objetivos governamentais⁹⁶.

Tais objetivos passam a ser selecionados por critérios técnicos, ainda que não totalmente, tendo em vista o caráter político da decisão orçamentária. Assim, sabe-se com maior profundidade qual o rumo que se está escolhendo para a atividade governamental e o destino pretendido pelas políticas públicas e programas instituídos, evitando-se a adoção de objetivos distorcidos que se divorciem da realidade e, principalmente, dos anseios da sociedade e das medidas que devem ser realmente adotadas – ou melhor, dos objetivos eleitos pelos agentes políticos envolvidos no processo de planejamento-financeiro orçamentário.

Esclarece-se, de tal forma, quais são os resultados esperados pelo setor público, otimizando não somente a clareza das prioridades governamentais eleitas, mas também a maneira como determinados programas individuais integram-se no plano mais abrangente da política governamental instituída⁹⁷.

1.5.3. Monitoramento do desempenho do setor público

O monitoramento do desempenho das organizações, agências e instituições públicas é um benefício evidente. Com a produção, acompanhamento, análise e utilização da informação de desempenho e a adequada instituição dos sistemas de informação correlatos, forma-se progressivamente o hábito perene de monitorar o desempenho do setor público, que passa a avaliar no dia a dia das atividades se as metas estão sendo atingidas e se as atividades estão direcionadas em consonância com o planejamento concebido.

Em geral, o monitoramento do desempenho é realizado pelos Ministérios e Secretarias competentes sobre as agências, organizações e entidades hierarquicamente inferiores; ou, em casos de sistema de governo mais centralizados, como o Reino Unido, o monitoramento é empreendido diretamente pelo Ministério da Fazenda ou Finanças.

A questão central no tocante a esse ponto é a informação de desempenho, que auxilia na percepção direta do que está funcionando do ponto de vista das políticas públicas e programas instituídos, e do que não está funcionando, de outro lado.

⁹⁶ CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 141.

⁹⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 59.

Os problemas com programas e serviços públicos são percebidos, assim como as boas práticas, por meio da informação de resultados, de sorte que os gestores ganham um mecanismo para aprimorar o desempenho ao lidar com os apontamentos daí advindos e ajustar o curso das atividades, permitindo a instituição em nível aprimorado dos direitos colocados em jogo no programa que está analisando. O monitoramento do desempenho do setor público é, portanto, no âmbito da Administração Pública, um mecanismo sinalizador que auxilia na implementação concreta dos direitos e na execução adequada dos programas de ação governamental⁹⁸.

1.5.4. Ênfase do processo orçamentário no planejamento

Com o modelo de orçamento por resultados, o processo de planejamento-financeiro passa a ser fortemente enfatizado, na medida em que os instrumentos de planejamento determinarão as metas e objetivos do poder público, os produtos que serão disponibilizados, e os resultados e impactos que se espera com a aplicação dos recursos. A execução orçamentária e a condução das atividades governamentais devem ser orientadas pelo planejamento-financeiro e qualquer desvio levará, conseqüentemente, ao descumprimento da programação.

Busca-se criar um ciclo de *feedback* benigno em que as fases de execução e controle do orçamento público retroalimentam o planejamento para atingir os propósitos estatais fixados em médio e longo prazo. Sob esta perspectiva, a violação ao planejamento é violação material ao conteúdo jurídico das normas orçamentárias e não apenas uma discricionariedade na execução. É com planejamento efetivo que se possibilita a realização dos resultados esperados⁹⁹.

⁹⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 60.

⁹⁹ Curristine corrobora com essa visão, enaltecendo o aprimoramento das informações disponíveis para os administradores e formuladores de políticas públicas; contudo, também alerta para o risco de se criar um engessamento burocrático, caso o sistema não seja propriamente otimizado: “The performance orientation of public management is here to stay. It is essential for successful government. Societies are now too complex to be managed only by rules for input and process and a public-spirited culture. The performance movement has increased formalized planning, reporting and control across many governments. This has improved the information available to managers and policy makers. But experience shows that this can risk leading to a new form of bureaucratic sclerosis. More attention needs to be given to keeping performance transaction costs in check, and to making optimal use of social and internalized motivators and controls”. CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 150.

Destarte, o planejamento torna-se o eixo da disciplina orçamentária, em que desaguam os resultados efetivos – é o *locus* em que as importantes decisões serão tomadas. Como se verá adiante, o planejamento-financeiro de médio prazo, como o Plano Plurianual, passa a ser central para o direcionamento das políticas do governo, avaliação dos programas e planejamento efetivo das medidas que serão instituídas.

É o que ressalta a OCDE a partir da experiência dos países-membros:

A introdução da informação de desempenho resultou em maior ênfase no planejamento da administração e orçamento, e em um movimento em rumo ao foco em resultados nos projetos e resultados da política. Há maior ênfase no planejamento de longo prazo pela introdução planos estratégicos de três a cinco anos. O uso do planejamento no orçamento tornou-se mais sistemático. A disponibilidade da informação de resultados tornou a justificativa do gasto menos relacionada ao passado e mais ao desempenho futuro. Combinada com uma arquitetura de gasto de médio prazo, que em teoria informa agências sobre seu financiamento para os dois ou três próximos anos (dependendo da duração do plano), isto facilita planejar o gasto disponível para atingir metas nos próximos anos. A informação de resultados pode fornecer um desenho claro e lógico que conecta recursos e atividade com resultados esperados¹⁰⁰.

De fato, desvincular as despesas públicas do passado, trazendo o foco para o presente e futuro por meio da utilização da informação de resultados no planejamento financeiro-orçamentário é o caminho para a efetiva concretização dos direitos previstos e da realização do programa constitucional. É o movimento que se pode fazer por meio do planejamento em direção ao futuro, à transformação da sociedade e ao desenvolvimento, desprendendo-se do incrementalismo e de medidas efetivas que significam, na prática, o desperdício dos recursos públicos arduamente arrecadados pelo contribuinte.

O foco no planejamento agrega valor aos recursos públicos, aprimora a priorização do gasto na execução dos programas, resgata valores de gestão consciente e orientada à sustentabilidade, ao futuro e às responsabilidades fiscais presente e intergeracional. O orçamento deve, nessa ótica, ter destaque na função de planificação do gasto público direcionando o financiamento da ação estatal por meio desempenho, como medida de assegurar o cumprimento dos desideratos constitucionais.

¹⁰⁰ Tradução livre. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 60.

1.5.5. Transparência orçamentária e controle social

Transparência é a verdadeira marca do Estado do novo milênio e um pré-requisito para a materialização plena do Estado democrático de direito. Com o crescimento exponencial dos mecanismos de disseminação da informação, tem-se a possibilidade de acesso, envolvimento e participação do cidadão no ambiente público e democrático como nunca se sonhou em outros momentos da história.

Com inegável eloquência, Paulo Bonavides assevera que:

O espaço público poderá ser, futuramente, um dos mais importantes polos políticos de conscientização participativa da cidadania; é sem dúvida a primeira das estradas por onde, nos distritos de sua autonomia social, há de caminhar em preparação constitutiva, a democracia direta do terceiro milênio. Democracia que assume o status de direito da quarta geração, direito cuja universalidade e essencialidade compõe o ethos que o gênero humano, em sua irreprimível vocação para a liberdade, a igualdade e a justiça toma por inspiração.¹⁰¹

Dessa maneira, é vital que o processo orçamentário acompanhe essa tendência evolutiva e o orçamento por resultado revela-se, nesse campo, como um instrumento catalizador da transparência da administração das finanças públicas.

Com efeito, a divulgação pública das informações de desempenho desenvolvidas permite que a população visualize os resultados da ação estatal. A partir daí, aprimora-se a confiança no governo ao demonstrar quais são as atividades empreendidas, qual e em que grau de satisfação estão sendo implementadas.

Por conseguinte, com a atenção dos cidadãos direcionada para os resultados do governo, o plano eleitoral também passa a ser influenciado por essa tendência, tornando-se cada vez mais necessário que as gestões demonstrem que estão obtendo êxito em instituir avanços, não apenas no discurso, mas no plano concreto da transformação social¹⁰².

Cresce, portanto, a responsabilidade institucional perante o Poder Legislativo e a população como um todo, o que revela, conseqüentemente, um fortalecimento

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, p. 174.

¹⁰² “In the survey, 24 OECD member countries claimed to report to the public on performance results. This is strong evidence that transparency has improved. In presenting this information to the public, the aim is to improve trust in government by showing what government does and most importantly how well it does it. As improving public sector performance becomes more important to citizens, in electoral terms it becomes increasingly necessary for governments to demonstrate that they are achieving these improvements.” CURRISTINE, T. *Governance Performance: Lessons and challenges*. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 137.

dos meios de controle social. Em um ambiente de insatisfação generalizada com as estruturas estatais e a política, há uma pressão constante pela melhora desempenho governamental, renovando, assim, um interesse na exposição de informações objetivas sobre os resultados e esforços da Administração Pública. Os próprios políticos e gestores buscam uma maior transparência de suas gestões para que consigam uma visibilidade e popularidade mais amplas a respeito do desempenho ao longo de seus governos¹⁰³.

1.5.6. Eficiência operacional e nas políticas públicas

Com o enfoque em resultados, a eficiência das políticas públicas é impactada também de maneira positiva, tanto pela reação de produtividade advinda da cultura de desempenho, como pelo monitoramento constante dos programas a fim de assegurar a trajetória correta das atividades em contraste com os resultados por elas produzidos.

Conforme ensina Randal Ripley, o processo das políticas públicas apresenta quatro estágios principais. A primeira etapa corresponde ao estabelecimento da agenda política ou *agenda setting*, na qual o governo filtra os assuntos que serão objetos de decisão no campo político; há um processo de competição para que os temas cheguem à agenda, determinado por vários fatores¹⁰⁴.

¹⁰³ A experiência internacional destaca esse ponto, comprovando a questão: “Many countries in this study set improving accountability to the legislature and the public as one of the objectives of their reform initiatives. These reforms have improved transparency by increasing the amount of information provided to the legislature and the public on the performance and results of the public sector. In all eight countries, performance reports of either agencies or ministries are made available to Parliament. This is in keeping with the general trend: 24 out of 30 OECD countries provide information on performance results to the public (OECD, 2005a). This information is provided in ministry-specific and/or government-wide performance reports. In a climate where there is perceived, and in some cases actual, citizen dissatisfaction with governments, there has been a renewed interest in providing objective performance information that shows their efforts to be more efficient, effective and accountable (Nelson, Robbins and Simonsen, 1998). Politicians’ interest in these initiatives in some countries stems from the hope that the provision of more numerical information on performance will provide a visible affirmation that they are fulfilling electoral promises of improving public sector performance”. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OCDE countries*. Paris: OCDE, 2007, p. 61-62.

¹⁰⁴ As observações tecidas sobre os estágios do processo de formação das políticas públicas correspondem às orientações em Randall B. RIPLEY. Stages of the policy process. In: McCOOL, Daniel C. *Public policy theories, models, and concepts an anthology*. USA: Prentice-Hall, 1995, p. 157-162.

É evidente que o orçamento por resultados influencia no processo de *agenda setting* ao estabelecer o desempenho como um dos fatores a serem levados em conta nesse processo de competição relatado por Ripley – uma vez que a informação sobre o desempenho é incorporada no processo orçamentário, fortalece-se a possibilidade desses dados subirem à agenda porque não se pode ignorá-los tão facilmente.

A segunda etapa diz respeito à formulação e legitimação das metas e programas. Se o item eleito na agenda política for tratado concretamente, em seguida deve-se formular e escolher metas e alternativas (*Alternative Development x Advocacy*) resultando nos *policy statements*.

Não há dúvida de que o orçamento por resultados amplia a eficiência dessa etapa, indicando caminhos mais adequados para a fixação das metas das políticas públicas, e, igualmente, impacta a escolha de alternativas na medida em que garante uma radiografia de precisão mais elevada das atividades governamentais em andamento e da situação social.

No caso britânico, a ligação direta das metas operacionais e de políticas públicas com o processo orçamentário rendeu bons resultados a partir de dois fatores particularmente importantes. Primeiro, a pressão constante da liderança política para atingir as metas e, segundo, a fixação das metas como parte do processo orçamentário sob a batuta do Ministério das Finanças e do Ministro das Finanças¹⁰⁵.

A terceira etapa no processo de formação de políticas públicas corresponde à avaliação da implementação, desempenho e impactos. Trata-se da avaliação do programa político, em um conceito amplo que diz respeito à constatação daquilo que ocorreu, tanto no curto prazo (produtos) como no longo prazo (resultados e impacto).

O orçamento por resultados está diretamente ligado a esta etapa e ao estabelecimento de uma conexão com aspecto financeiro do financiamento das políticas

¹⁰⁵ “At the level of the government budget as a whole, budget-linked performance targets seem to have worked better. The British Public Service Agreement (PSA) system, which Smith discusses in Chapter 12, appears to have been very successful in boosting public sector performance, although there is a debate about the perverse effects (see below). Two factors seem to have been particularly crucial to the success of PSA system. The first is that the pressure on agencies to meet the targets is considerable, reflecting strong commitment from the political leadership. The second is that the targets are set as a part of the budget process, under the leadership of the finance ministry and finance minister.” ROBINSON, M. Making performance budgeting work. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 122.

públicas, com a etapa de avaliação de implementação, desempenho e impactos inerente ao arranjo institucional da política estabelecida, permitindo uma sinergia entre as matérias de direito financeiro e direito administrativo com a finalidade integrada de proporcionar resultados melhores para a população.

A quarta e última etapa do processo de formação das políticas públicas corresponde, por seu turno, à decisão sobre o futuro do programa. A partir do processo de avaliação efetuado na terceira etapa, e conduzida a decisão sobre o futuro do programa político e seu papel na agenda. Novamente, aqui, tem-se uma etapa sinérgica entre o processo de formação de políticas públicas e o processo do planejamento financeiro-orçamentário, aprimorando a eficiência das políticas públicas, posto que a decisão sobre o futuro do programa também será levada ao palco da decisão orçamentária, na medida em que o gestor financeiro passará a embasar seu posicionamento na informação disponível.

Sobre esse aspecto, a OCDE¹⁰⁶ relata que a informação de resultados com boa qualidade – que seja relevante e tempestiva –, se for devidamente utilizada, possui grande resultado para aprimorar os programas de ação governamental, podendo destacar quais programas estão atingindo seus objetivos e identificar as políticas e processos que funcionam – e, especialmente, a razão pela qual tais políticas e processos funcionam, acrescentando, desse modo, à eficiência operacional¹⁰⁷.

O exemplo da Dinamarca pode ser trazido à tona nesta questão. Desde 2004, os departamentos do país têm publicado estratégias de eficiência para assegurar coordenação entre diferentes ferramentas, como contratos de desempenho, *outsourcing* e aquisições.

1.5.7. Eficiência na alocação de recursos

Paralelamente à eficiência operacional e nas políticas públicas, o orçamento por resultados produz impactos relevantes também na eficiência da alocação de recursos públicos, trazendo mais valor às verbas prestadas pelo contribuinte-cidadão nos investimentos empreendidos na atividade estatal. A informação de desempenho fornece ao governo dados que facilitam o aporte de recursos para programas que apresentam bom desempenho e que atinjam suas metas. Dessa forma, privilegiando-se as iniciativas públicas bem-sucedidas, há um consequente ganho de resultados concretos a partir da análise de desempenho que representa, via de regra, um ganho direto na eficiência alocativa.

¹⁰⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OCDE, 2007, p. 65.

¹⁰⁷

Sob esse prisma, emergem duas questões cruciais, apontadas a partir da experiência empírica dos países da OCDE. A primeira é se as informações de desempenho são realmente utilizadas na alocação de recursos – vale dizer, não basta a existência da integração da *performance information* no processo orçamentário, é necessário que essa informação seja utilizada para aprimorar a eficiência na alocação de recursos. Na sequência, a segunda questão crucial é se essa informação é utilizada como parte de exercícios de priorização do gasto pelo governo, que procurem realocar os recursos em direção às áreas de alta prioridade em contraste com as áreas de baixa prioridade¹⁰⁸.

De fato, diante da limitação de recursos e da reserva do possível, impõe-se que as escolhas trágicas na efetivação dos direitos deem-se em consonância com as prioridades sociais.

Ademais, a alocação dos recursos também é otimizada tendo em vista a reorientação do foco orçamentário como um todo para os resultados e impactos das despesas públicas, abandonando a mira do orçamento tradicional nos insumos (*inputs*) dos programas e atividades. Essa mudança conduz à flexibilidade dos gestores de recursos públicos para que os aloque de maneira mais idônea e eficiente no momento de atingir os objetivos estabelecidos, porque o alcance das metas de resultados transpõe a importância da aquisição de insumos. Cresce a discricionariedade; entretanto, em correspondência, aumenta também a responsabilidade institucional, com vistas ao direcionamento mais eficiente das verbas públicas nos programas governamentais.

Segundo a lição de Shah e Shen:

O orçamento por resultados foca nos resultados a serem atingidos. O orçamento por resultados, dada a sua estrutura de programas, muda o foco da discussão de itens de linha detalhados para objetivos e resultados mais amplos dos programas públicos, e assim facilita uma decisão orçamentária mais informada. O orçamento por resultados oferece maior flexibilidade gerencial ao fornecer ao programa ou administrador do departamento um montante global fixo que pode ser usado para várias necessidades a fim de atingir os resultados ajustados para a entrega de serviços. Os administradores públicos apreciam maior discricionariedade administrativa, mas são responsabilizados pelo que realizam no desempenho da entrega de serviços¹⁰⁹.

¹⁰⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OCDE countries*. Paris: OCDE, 2007, p. 65.

¹⁰⁹ SHAH, A.; SHEN, C. A primer on performance budgeting. In: SHAH, A. (Org.). *Public sector governance and accountability series: budgeting and budgetary institutions*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2007, p. 144-145.

Há, desse modo, um impacto positivo na eficiência da alocação dos recursos públicos, mas que deve cotejado com todos os fatores ao redor do modelo, rememorando que as decisões orçamentárias possuem natureza política e são revestidas de problemas desassociados, muitas vezes, do desempenho do poder público. Deve-se buscar o fortalecimento da máquina governamental como um todo, inclusive do serviço público, não se limitando a buscar irracionalmente o desempenho (como seria o caso de um orçamento por resultados de alocação direta, do ponto de vista do orçamento total e não apenas setorizado).

O que se pretende é a eficiência na alocação de recursos direcionada à máxima efetividade dos direitos fundamentais e sociais. Não se pode ter uma alocação eficiente de recursos meramente quantitativa que apenas tenha aparência mais produtiva por entregar melhores números em um painel; mas, sim, um novo sistema de gestão que entregue resultados concretos à população – o que é mais delicado tendo em vista o regime jurídico da Administração Pública e as suas peculiaridades.

1.5.8. Aprimoramento da disciplina fiscal

A disciplina fiscal é outro impacto que se tem como consequência do orçamento por resultados. A dinâmica realista da avaliação do desempenho induz à elevação dos índices de disciplina fiscal agregada à vista do inter-relacionamento direto que se estabelece com a economicidade e eficiência nas decisões de alocação de recursos públicos, evitando desperdícios.

Com a melhora da qualidade na realização dos gastos, com o avanço da precisão da priorização de despesas, viabiliza-se o aumento do espaço fiscal, sem, contudo, deixar de lado a realização dos objetivos estabelecidos no planejamento administrativo e orçamentário. De outra mão, o sistema de orçamento de desempenho também induz a uma decisão mais racional nas hipóteses em que é preciso localizar os programas que não sejam prioritários ou eficientes, com a finalidade de cortá-los ou redimensioná-los, indicando sua importância para a consolidação orçamentária e para as revisões do gasto.

Sob essa mesma linha de raciocínio, permite-se a escolha dos programas que produzem maiores benefícios para o contribuinte, em harmonia com as prioridades eleitas pela sociedade e, paralelamente, conforme a lição de Arnold, os programas que não produzem resultados ou que apresentem custos desproporcionais aos seus resultados podem ser reduzidos¹¹⁰. O aperfeiçoamento da capacidade de

¹¹⁰ “No matter how efficient or effective the program, if it doesn’t produce benefits that are valuable to tax payers, then the program might not be worthwhile. Unfortunately, government programs develop a sort of inertia, wherein once established, they continue regardless of results

regular o tamanho e o custo dos diversos programas públicos tendo em vista seu desempenho abre, inquestionavelmente, espaço fiscal mais expressivo na gestão do dinheiro público.

Por todos, destaque-se o argumento de Last e Robinson:

O orçamento por resultados básico também pode aprimorar a disciplina fiscal agregada. Aprimorar a priorização das despesas significa aprimorar a capacidade de criar “espaço fiscal” para novas iniciativas de gasto sem proporcionalmente aumentar o gasto agregado. (...) E assim como o orçamento por resultados (e a administração por resultados do ponto de vista geral) tem sucesso em aprimorar a eficiência dos serviços governamentais, permite-se ao governo fazer “mais com menos” e auxiliar a conter a pressão de longo prazo no crescimento do gasto público agregado¹¹¹.

1.6. DESAFIOS DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

1.6.1. O desafio da qualidade do gasto

É evidente que há inúmeros desafios ao orçamento por resultados, nos âmbitos administrativo, econômico, jurídico e social; porém, é o rumo que se deve ter para uma prática orçamentária desenvolvida¹¹². A bibliografia em geral e a OCDE apresentam os seguintes desafios como sendo os principais: (i) dificuldades na mensuração do desempenho (ii) resistências da cultura institucional burocrática; (iii) capacitação técnica e institucional do setor administrativo; e (iv) envolvimento político e social. Serão esses os pontos abordados a seguir.

Há algumas questões preambulares que devem ser endereçadas. O ponto de partida evidente consiste, de fato, na própria definição do que seria o gasto público de qualidade buscado pelo modelo de orçamento por resultados. Nesse sentido, Élide Graziane Pinto argumenta:

or benefits. One of the real advantages of performance budgeting is that it weeds out programs that produce nothing of value or whose costs far exceed its value.” ARNOLD, W. G. *Performance budgeting: what works, what doesn't*. Vienna: Management Concepts, 2008, p. 40.

¹¹¹ Tradução do Autor. ROBINSON, M.; LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 3.

¹¹² Cf. Item 4.3.1 – Fundamentos da Informação de Resultados. Para uma singela definição dos termos utilizados, Marcos Nobrega sugere que (i) *outputs* consistem no resultado imediato que proporciona o gasto público, com visibilidade iminente; (ii) *outcomes* configuram os indicadores de resultados reais dos programas quanto à transformação da realidade. NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 723.

Mas o que é gasto de qualidade? Como avaliá-lo? Quais são as variáveis que integram a adjetivação “de qualidade”? Exemplos banais poderiam ser aqui inicialmente arrolados para indicar, dentre outros critérios, o tempo de consecução do objeto da despesa (rápido ou demorado), o custo-benefício (barato/caro), a incorporação de novas tecnologias (moderno/tradicional), sem falar na satisfação ou não dos destinatários da ação governamental com a sua fruição (efetivo/inefetivo)¹¹³.

Não há respostas preconcebidas para a incorporação da qualidade do gasto público como parâmetro; entretanto, por outro lado, é acertada a avaliação constante do desempenho governamental e a integração desses dados no processo orçamentário para conduzir e orientar processos de tomada de decisões quanto à alocação de recursos públicos. A sociedade busca a realização de objetivos determinados, estabelecidos na Constituição da República como um programa nacional, e nas prioridades políticas do momento histórico vivido. O gasto público de qualidade precisa estar em harmonia com esses objetivos e prioridades, constituindo-se em fio condutor da concretização dos programas políticos trazidos à tona na agenda social, com eficiência e efetividade.

Nessa esteira, como são também diversas as possibilidades de relacionamento dos resultados da atividade governamental com o processo orçamentário, é fundamental evitar a postura cômoda de simplesmente contentar-se com informações de suporte sobre produtos e atividades no orçamento, pois isso significa tão somente uma mudança na aparência do orçamento. O que se busca é relacionar o incremento dos recursos aportados com o incremento efetivo de resultados.

Como bem destaca Schick¹¹⁴, é tentador para os governos que querem tomar crédito por alinhar recursos e resultados contentar-se com uma versão que demande menos, tal como o orçamento por resultados informativo. Quando isso ocorre, o único fator que se modifica de fato é como o orçamento aparenta, e os recursos e resultados permanecem em caminhos divergentes.

Logo, um desafio *ex-ante* do orçamento por resultados propriamente dito é o comprometimento com a instituição efetiva da ligação entre recursos e resultados, bem como da formação do ambiente institucional próprio da administração por resultados. Sem isso, corre-se o risco de o sistema tornar-se mera falácia retórica que serve apenas para municiar o discurso político.

¹¹³ PINTO, Élida Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista TCEMG*, jan./mar. 2015, p. 8.

¹¹⁴ SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *OECD Journal on Budgeting*, v. 4, n. 1, OECD: 2004, p. 81-101.

1.6.2. Dificuldades na mensuração do desempenho das atividades estatais

Medir o desempenho da atividade governamental representa um grande desafio. Inúmeros fatores permeiam a eficiência e efetividade da atuação do Estado, influenciados por aspectos externos e internos, o que origina consequentes desafios para o desenvolvimento da informação de resultados. Busca-se, em múltiplas ocasiões, atribuir medidas àquilo que é intangível, como a qualidade da prestação jurisdicional ou do aconselhamento político.

Na vasta extensão das prestações governamentais, avaliar o impacto dos programas (*outcomes*) não é tarefa simples e de igual modo a definição dos produtos (*outputs*) também revela seus problemas inerentes. Ainda que medir os impactos seja mais atrativo do ponto de vista político, é preciso considerar que a mensuração dos *outcomes* é tecnicamente mais complexa e sua conjuntura envolve diversos fatores que podem estar conectados ou não com o planejamento – em alguns casos, aliás, o impacto não está necessariamente sobre o controle do governo. Por sua vez, um sistema lastreado exclusivamente em produtos (*outputs*) pode distorcer as metas fixadas¹¹⁵.

Com efeito, estabelecer metas claras a serem cumpridas é outro ponto crucial na avaliação do desempenho estatal. As metas estabelecidas no planejamento-financeiro devem ser realistas – mensuráveis com base em indicadores que preenchem todos os requisitos de viabilidade – e expressar com clareza o que se pretende atingir com determinada ação estatal, política pública ou serviço. São a antecipação do resultado esperado no planejamento e devem constituir a linha de direcionamento da intervenção do Estado.

Um exemplo ilustrado por William Arnold¹¹⁶ para apontar a problemática e a distinção do foco da mensuração por insumos, produtos e resultados traz à baila a hipotética e provocante situação de um administrador de rodovias interestaduais promovendo a segurança nas estradas por um programa de aumento das bandas sonoras ao longo das pistas.

¹¹⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 68.

¹¹⁶ O caso em questão é narrado em ARNOLD, W. G. *Performance budgeting: what works, what doesn't*. Vienna: Management Concepts, 2008, p. 50 e ss. O autor ainda salienta que os sistemas tradicionais de informação de desempenho tendiam a focar principalmente nos insumos e menos frequentemente nos produtos, e com extrema raridade nos resultados. “Traditional performance measures tend to be predominantly focused on inputs, and to a much lesser extent, outputs. Seldom are true outcome measures used to manage organizations, even though outcome measures are the true test of success.”

Se focado nos **insumos**, o gestor poderia apresentar o programa da seguinte maneira: “*serão necessários cinco milhões de reais, com os quais compraremos uma máquina de fabricação de bandas sonoras, contrataremos um operador para a máquina, realizaremos a manutenção da máquina e abasteceremos essa máquina*”. Assim, não seriam detalhados ou ambicionados os produtos e impactos esperados do programa.

Em um estágio à frente, no mesmo programa, poderia focalizar nos produtos advindos desses insumos: “*tendo efetuado todos esses gastos, conseguiremos equipar 1.000 quilômetros das estradas*”. Como se vê, trata-se de uma medida que indica o produto resultante da aplicação dos recursos, mas ainda não está diretamente relacionada ao resultado esperado, que é a redução dos acidentes.

Por sua vez, tendo por foco os **resultados**, o programa seria apresentado com a seguinte complementação: “*com esses 1.000 quilômetros equipados, haverá uma redução de 30% dos acidentes causados por falta de manutenção das estradas, o que se traduz em uma redução de dois milhões de reais de danos às estruturas rodoviárias públicas, em cinco milhões de reais poupados em gastos no setor de saúde, na diminuição do número de feridos em 500 pessoas e na redução de 150 do total de mortes*”.

Na medida em que se progride da mensuração de insumos para a mensuração do desempenho e, em seguida, para a mensuração dos impactos e resultados, a tomada de medidas torna-se cada vez mais complexa, e, assim, mais facilmente afetada também por fatores externos à Administração Pública.

Os sistemas de coleta de dados implementados para a obtenção da informação de desempenho indicam outra dificuldade nesse campo. Com o intuito de assegurar a qualidade dos dados obtidos, torna-se fundamental que esses dados sejam validados e verificados, de maneira a exigir tempo e demandar custos operacionais. O custo-benefício da coleta de informações, portanto, é outro fator a ser levado em consideração¹¹⁷.

Justamente por isso, ao desenvolver um sistema de informações de desempenho, é vital que se busque a instituição progressiva e acautelada, não paulatina, dos indicadores de desempenho e da avaliação dos programas estatais. Inicialmente, deve-se debruçar sobre a produção de um pequeno conjunto de indicadores de atividades e quantidade de produtos, e só com o decorrer do tempo na criação de indicadores sobre o custo dos produtos, de avaliação de programas e de indicadores de resultados e qualidade.

¹¹⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 69.

A criação de um sistema de informações de desempenho leva tempo, não sendo uma reforma que se dará em um curto espaço de tempo. Trata-se aqui de um projeto de médio-longo prazo – que, entretanto, é capaz de retribuir rapidamente o empenho dispendido em alguns benefícios¹¹⁸.

No mais, os desafios a respeito da informação de resultados e dos sistemas de informação são detalhados com maior profundidade no item 4.3.2 – que diz respeito ao desafio da mensuração do desempenho.

1.6.3. Resistências da cultura institucional burocrática

O ambiente institucional deve ser adequado para a instituição do orçamento por resultados, harmonizando-se cultural e operacionalmente com a ênfase no desempenho. Por conseguinte, as resistências da cultura burocrática são um desafio a ser transposto, de maneira que é fundamental a aceitação da reforma e da orientação por resultado para viabilizar este tipo de medida.

Com maestria, Allen Schick retrata que, para desempenhar com eficiência, as organizações devem questionar seus propósitos e objetivos, redefinir o que elas são e como elas operam, descartar hábitos e rotinas negativos que estejam petrificados e redistribuir a autoridade e responsabilidade entre elas e os líderes políticos¹¹⁹. Para isso, é evidente que as resistências devem ser combatidas.

Nesse sentido, o esforço para o estabelecimento de mecanismos da administração por resultados e orçamento por resultados demanda o envolvimento amplo e conjunto da Administração Pública como um todo, dos atores do processo orçamentário, da academia e da população no exercício da participação e controle democráticos. Os setores públicos devem estar comprometidos, portanto, com o novo paradigma, superando hábitos passados da cultura burocrática que possam

¹¹⁸ “In the development of a performance information system, it is essential to take a staged approach, starting with the explicit delineation of the intended outcomes of key government services. Initially, performance measurement should focus on the development of a small set of activity and output quantity measures, and only over the time should governments go beyond that to output costing measures, program evaluation, and outcome and quality measures. Above all, it is essential to recognize that it is impossible to build performance information systems in a year or two. By its nature, the development of performance information for performance budgeting – and for other ‘managing-for-results’ uses – is a medium – to long – term project. It is, however, a project which can yield some benefits relatively quickly and others progressively over time”. ROBINSON, M. *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 42.

¹¹⁹ SCHICK, Allen. The performing State. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, n. 2, OECD, 2003, p. 86.

estar cristalizados, como os excessos de procedimentos, a abundância das questões formais e a despreocupação com os resultados, produtos e impactos da atividade praticada como um todo.

Não é simples motivar o setor público para a mudança – e até por isso é necessário que a evolução seja progressiva e não abrupta. Como bem indica o relatório da OCDE a respeito do assunto:

A resistência pode ser encontrada em todos os níveis. Gestores em ministérios que gastam podem resistir à mudança, particularmente quando não está claro se e como a informação de resultados será utilizada pelo Ministério das Finanças e políticos. Em muitos casos, gestores temem que a informação seja utilizada para criticar publicamente os programas ou cortar o financiamento. Eles temem serem responsabilizados por resultados que não estão sob seu controle, ou não ter a flexibilidade necessária para entregar a meta pela qual são responsáveis. Alternativamente, eles podem resistir à reforma pela crescente demanda de coleta de dados e o fardo de exigência de relatórios. Isso ocorre especialmente se a informação não for utilizada pelo Ministério das Finanças e Políticos¹²⁰.

O temor da mudança é um fator que indubitavelmente influencia todos os agentes envolvidos e pode criar a refratária tendência para que “tudo fique tal como está”. É por isso que a instituição de incentivos e mecanismos para potencializar a motivação sejam forjados em um amplo compromisso social, com a conscientização dos atores políticos de que a formação de uma nova cultura é gradual. Desse modo, os gestores públicos devem ser informados com clareza sobre a forma pela qual a informação de resultados será utilizada nos processos orçamentários e administrativos e como isso refletirá na análise de sua gestão. No início, incentivos devem sobrepor as punições, críticas aos programas devem ser construtivas e as medidas instituídas pautadas pela razoabilidade.

A responsabilidade institucional (*accountability*), por sua vez, há de ser orientada pelos produtos (*outputs*) e não diretamente por impactos e resultados, que são mais influenciados por fatores externos. As metas articuladas devem estar de acordo com a realidade e válvulas de escape são necessárias para que não haja responsabilização equivocada sobre fatos alheios ao controle dos gestores e servidores. Flexibilidade deve ser concedida para que as metas sejam realizadas.

Não se trata de uma “caça às bruxas” para punir gestores que não entregam resultados; mas, sim, da progressiva desconstituição das amarras burocráticas para que a gestão e a atividade governamental orientem-se por critérios de desempenho,

¹²⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 68-69.

de maneira a dar mais valor aos recursos investidos pelo contribuinte por meio da realização de resultados. Gestores precisam engajar-se ativamente e tornarem-se partícipes desse processo; do contrário, é evidente que a mudança será sabotada.

William West aponta que esse foi justamente um dos grandes problemas na instituição do GPRA americano. Além da limitação de recursos, aponta a hostilidade das organizações em relação a uma “nova maneira de fazer as coisas” – o que, segundo o autor, também deriva da dificuldade da mensuração efetiva dos resultados; ou seja, se o ponto de partida já é dificultoso (aferir o desempenho), como então envolver os atores governamentais afetados pelo processo e superar a resistência mesmo diante do choque de insegurança que pode ocorrer com a incerteza dos diagnósticos de desempenho? O formalismo burocrático garante mais segurança aos agentes nesse sentido, uma vez que a responsabilidade está atrelada ao controle formal; no entanto, o que a sociedade espera não é a execução da burocracia, mas a entrega de resultados concretos¹²¹.

Nessas circunstâncias, a reforma deve ser equacionada e sequenciada para beneficiar esses agentes da maneira mais efetiva possível, com flexibilidade gerencial e incentivos. Não há dúvida de que gestores bem-intencionados e colaboradores comprometidos ambicionem à entrega dos melhores resultados; desse modo, é essencial primeiro dar os mecanismos necessários para isso e, com um novo ambiente consolidado, passar a responsabilizar a partir do novo paradigma.

Nessa linha de raciocínio, Jack Diamond ensina que há custos e benefícios ao se afastar dos métodos tradicionais de orçamento, de sorte que cabe indagar se os principais *agentes da mudança* observarão um ganho efetivo em levar adiante esse processo. Nessa toada, a reestruturação dos incentivos para criar um ambiente favorável à reforma é um fator crucial de sucesso em contrariar o rendimento decrescente que pode derivar dos esforços de instituição da reorientação por resultados¹²².

1.6.4. Capacitação técnica do setor administrativo

O terceiro desafio principal do orçamento por resultados é a capacitação técnica e institucional dos setores administrativos para possibilitar a reforma,

¹²¹ “That planning and performance assessment have been slow to win acceptance in many agencies is undoubtedly attributable in part to resource constraints and to the congenital hostility of large organizations to new ways of doing things. To a considerable extent, however, the bureaucracy’s lack of enthusiasm for MFR is attributable to the limitation of the movement premises”. WEST, William F. *Program budgeting and the performance movement: the elusive quest for efficiency in government*. Washington: Georgetown University Press, 2011, p. 108-109.

¹²² DIAMOND, Jack. *Performance budgeting: managing the reform process*. IMF Working Paper WP 03/33. Fiscal Affairs Department. IMF, 2003, p. 13.

especialmente em termos de estrutura e recursos humanos. É necessário um grau de expertise para lidar com a informação de resultados que é diferente das exigências técnicas para o trabalho com informações financeiras comuns.

O quadro de pessoal deve ser treinado e preparado para compreender e avaliar as informações de resultados, a fim de estarem aptos a julgar corretamente se as metas propostas são realistas, bem como a qualidade dos dados de indicadores de desempenho e da informação analisada. Esse aspecto ganha especial relevância no âmbito ministerial e no governo central, em que pese a necessidade de capacitação ser disseminada nas diversas vertentes das atividades governamentais¹²³.

Shah demonstra que o sucesso em iniciativas administrativas e orçamentárias novas nem sempre resulta de conceitos lógicos, boas intenções e valores corretos, mas de questões operacionais sobre com que grau de sucesso o quadro de pessoas conseguirá resolver os problemas práticos e se conseguirão suporte sustentado para a reforma. A capacidade institucional construída sobre o pessoal, sistemas de informação, padrões de contabilidade, e, principalmente, potencial de financiamento estão fortemente associadas com o uso dos dados de desempenho no processo orçamentário¹²⁴.

O autor ainda aponta que a maior parte do trabalho em desenvolver e manter o sistema de orçamento por resultados é realizado por técnicos e experts dos Poderes Executivo e Legislativo. Na falta de capacitação adequada, os administradores e colaboradores dificilmente compreenderão o valor potencial da abordagem orientada a resultados ou estarão aptos a efetivamente implementarem e utilizarem essas ferramentas¹²⁵.

De fato, não apenas a capacitação de pessoal é necessária, requer-se também a construção de um ambiente adequado nos aspectos administrativo, tecnológico e contábil no complexo estrutural da atividade executiva, apto a viabilizar o sistema de informação de desempenho.

Nesse sentido, Marc Robinson aponta que:

O desenvolvimento de sistemas de informação de desempenho exige significativos recursos e suporte técnico. Coleta e processamento de dados

¹²³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007, p. 69-70.

¹²⁴ SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007, p. 173-174.

¹²⁵ SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007, p. 174.

devem ser baseados em computador. Equipe de profissionais adequadamente treinada também é essencial. Com o tempo, conforme o escopo do sistema de informação se expanda, as exigências de capacidade para suportar o sistema também aumentam. A qualidade da equipe profissional necessária para desenvolver o custo de produtos ou para desenvolver medidas de qualidade de resultados e produtos é, por exemplo, consideravelmente maior do que se exige para a mensuração de produtos e quantidade de atividades. A condução de avaliação de programas também demanda uma equipe treinada¹²⁶.

O Brasil em muito tem evoluído nesse sentido nos últimos anos, com a informatização dos setores da Administração Pública no âmbito da atividade executiva, digitalização dos processos administrativos e judiciais e dos sistemas processuais *per se*, investimento em capacitação e preocupação com metas de desempenho. Ainda assim, no plano orçamentário e administrativo, a evolução é sempre necessária, e problemas crônicos ainda afetam o bom manuseio da máquina pública e sua operacionalização plena.

Cabe ressaltar também que a evolução tecnológica das últimas décadas e a expectativa de tecnologias futuras potencializam a capacitação técnica e tecnológica da Administração Pública para o desenvolvimento e a utilização da informação de desempenho nos processos de gestão e orçamento. Vivemos na era da informatização e é natural que os aspectos positivos dos inovadores sistemas informatizados traduzam-se em benefícios para a atividade governamental, com especial ênfase no monitoramento dos resultados e na implementação de ferramentas que aprimoram a capacidade de comunicação entre os órgãos do Estado e a população civil, enaltecem a transparência orçamentária, e facilitam a análise e o manuseio das informações coletadas.

Em todo caso, transformar a cultura organizacional com vistas à construção de uma consciência de desempenho nas tarefas diárias da atividade governamental é um desafio relevante. A experiência de diversos países, tal como a Dinamarca, a Noruega e os Estados Unidos, revela que treinamento, aconselhamento e disponibilidade de assistência técnica são essenciais para o avanço desse tipo de transformação e um dos desafios principais a serem enfrentados no plano material¹²⁷.

¹²⁶ ROBINSON, Marc. Results information. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*. International Monetary Fund. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 41.

¹²⁷ SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007, p. 174.

No plano dos países em desenvolvimento, o caso da África do Sul na introdução de reformas orçamentárias apresenta como um de seus principais problemas a sobrecarga institucional: em muitas áreas a instituição de mudanças políticas e administrativas precederam a formação da capacidade institucional.

Nas palavras de Fölscher, “*uma sobrecarga de obrigações políticas tem sido um significativo impedimento à transformação bem-sucedida do Estado Sul-Africano*”¹²⁸. *A capacidade dos recursos humanos deve ser trabalhada conjuntamente com a capacidade dos sistemas.*

1.6.5. Envolvimento político e social

O envolvimento e comprometimento do ambiente político com o orçamento por resultados são cruciais para que se tenha a efetividade da medida, especialmente no âmbito do Poder Executivo. Marc Robinson indica que nem o melhor dos sistemas de orçamento por resultados pode ter qualquer impacto positivo na alocação dos recursos públicos se a liderança política do Poder Executivo for indiferente quanto à eficiência e eficácia do gasto¹²⁹.

A mudança de orientação do processo imprime novos fatores para todas as etapas do ciclo orçamentário, de modo que se exige o envolvimento colaborativo entre os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e de controle em torno da cultura de desempenho. O planejamento-financeiro, a execução orçamentária e o controle da execução devem estar alinhados em torno disso (*whole-of-government approach*), pois uma tentativa unilateral e exclusiva em qualquer parte do ciclo de impor mecanismos do novo orçamento de desempenho, sem o suporte dos agentes envolvidos nas demais etapas, estará muito provavelmente fadada ao fracasso¹³⁰.

¹²⁸ “(...) in many areas of service public service delivery, significant policy changes have preceded institutional capacity building, leading to delays and ineffective implementation. An overload of policy obligations has been a significant impediment to successful transformation of the South African state.” FÖLSCHER, Alta. Country case study: south Africa. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007, p. 530-531.

¹²⁹ ROBINSON, Marc. Making performance budgeting work. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*. International Monetary Fund. New York: Palgrave Maximilian, 2007, p. 119.

¹³⁰ “In introducing these reforms it is important that governments take a whole-of-government approach – as the integration of performance measures into budgeting and management systems is not just about changing processes but is also about transforming the behavior of both public servants and politicians throughout the political system. This is especially the case if governments have taken a comprehensive approach and seek to apply this reform across government to the majority of programmes. The key actors in this case can include public servants and managers in

A negligência da participação ativa do Poder Legislativo é, inclusive, um dos motivos da derrocada de iniciativas orçamentárias que não prosperaram, como o PPBS e o orçamento base-zero¹³¹.

É necessário um consenso entre os atores das atividades administrativa e orçamentária em torno da necessidade de instituição das medidas de avaliação de desempenho e do orçamento por resultados. A motivação pode derivar de pressões externas pela qualidade do serviço público e por responsabilidade institucional, assim como por demandas internas de aprimoramento da efetividade e eficiência¹³².

O protagonismo político é fundamental, de tal sorte que sistemas menos sofisticados podem atingir grandes resultados com apoio político suficiente, enquanto sistemas bem elaborados, mas que careçam do suporte institucional necessário, podem nunca alcançar os resultados esperados.

O engajamento social da população é igualmente imprescindível. Sem o apoio democrático, há o risco de que os mecanismos da administração e orçamento por resultados tornem-se um exercício burocrático interno divorciado da visão da população sobre o que de fato é importante.

É o envolvimento da sociedade civil que assegura o caráter democrático do modelo, garante a credibilidade e aperfeiçoa a significância da informação de resultados produzida, avaliada e relatada, bem como os processos de decisão instruídos com base no desempenho.

Além disso, o envolvimento da população e a compreensão generalizada de que o bom desempenho estatal e o gasto de qualidade são fatores intrínsecos e irrenunciáveis da atividade política e governamental posiciona os resultados efetivos do governo, programas e agências nas primeiras páginas da agenda, formando a pressão popular necessária para a mudança. A participação popular, a transparência do gasto e da gestão pública e a constante orientação pelo desempenho assentam-se sobre o envolvimento democrático.

ministries/agencies and in the Ministry of Finance, and politicians in the legislature and the executive.” CURRISTINE, T. *Governance performance: lessons and challenges*. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 5, n. 1, OECD, 2005, p. 141.

¹³¹ De fato: “As part of the effort to promote enthusiasm and acceptance from the legislature, a government needs to involve legislators in establishing performance goals, developing performance indicators, monitoring the performance process, and evaluating performance results. The reform is unlikely to succeed if the executive and legislative branches have conflicting objectives and conflicting understandings of why the reform is necessary”. SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007.

¹³² SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007, p. 172.