

ESTEVÃO HORVATH

**O ORÇAMENTO NO SÉCULO XXI:
TENDÊNCIAS E EXPECTATIVAS**

Tese apresentada ao concurso de Professor Titular –
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Área de Direito Financeiro

São Paulo

2014

Capítulo 7

A PREOCUPAÇÃO COM A PERFORMANCE

SUMÁRIO: 7.1 Percurso para a chegada aos orçamentos de desempenho: 7.1.1 Estados Unidos da América; 7.1.2 Os orçamentos com base em programas; 7.1.3 Orçamento por objeto (*line item budgeting*); 7.1.4 Orçamento cíclico; 7.1.5 Orçamento funcional; 7.1.6 O PPBS – (*Planning, Programming, Budgeting System*) – Sistema de planejamento e programação orçamentária; 7.1.7 Orçamento “base zero”; 7.1.8 Orçamento-programa – 7.2 A performance: 7.2.1 A busca por melhor desempenho; 7.2.2 Uma nova governança financeira pública; 7.2.3 A Escola do *Public Choice* – 7.3 O orçamento e desempenho: 7.3.1 Orçamento de resultados (outro nome para “de desempenho”); 7.3.2 O “novo” orçamento de desempenho; 7.3.3 A *performance* e os recursos humanos; 7.3.4 O que esperar com a adoção do orçamento de resultado? – 7.4 Conclusão.

7.1 Percurso para a chegada aos orçamentos de desempenho

No estágio histórico em que vivemos prevalece a ideia, tanto na economia quanto nas finanças públicas, de “desempenho”, “resultados”, “eficiência”, e não saberíamos dizer se disso se poderá afastar muito no futuro. O que se pretende neste capítulo é fornecer uma noção geral de como foi o caminho percorrido até agora para se chegar à etapa atual. Evidentemente, não temos intenção de esgotar o assunto, pois isso demandaria a elaboração de um tratado, mas cremos ser possível apresentar um panorama global que auxilie na compreensão senão das possíveis soluções,

ao menos das dificuldades para chegar a elas no tocante ao que fazer com os recursos públicos e com as contas públicas.

Iniciamos por uma breve evolução histórica da teoria orçamentária nos Estados Unidos da América, que é um dos países que influenciaram e seguem influenciando a questão orçamentária em nosso país.

7.1.1 *Estados Unidos da América*

Lance Le Loupe, no seu *Budget Theory for a New Century*, aponta três períodos pelos quais passou a Teoria do Orçamento nos Estados Unidos. Seriam eles: 1) o “incrementalismo”, que estaria dentro do “velho paradigma”; 2) a “Era do déficit”, que é a fase de transição; e 3) o surgimento de um “novo paradigma”, que corresponderia ao momento atual.

A primeira dessas fases, o “incrementalismo”,⁴⁷⁷ caracterizou-se, basicamente, por crescimento econômico, suporte popular para a expansão [orçamentária], decisões tomadas de baixo para cima, com processo fechado, rotineiro, de nível “micro”, centrado no Presidente dos Estados Unidos.⁴⁷⁸ No *incrementalismo*, que, segundo Wildavsky, é o critério que preside a elaboração dos orçamentos,

grande parte dos recursos é apropriada em programas antigos, já objetos de análises e decisões anteriores, e os novos programas têm de competir em busca dos poucos recursos disponíveis, o chamado incremento anual.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ O “incrementalismo” caracteriza-se por alterações marginais na alocação dos recursos orçamentários disponíveis de um ano para outro, com forte propensão à manutenção do *status quo* (conforme Armando Cunha e Fernando Rezende, *Orçamento e desenvolvimento*, p. 69), ou seja, no qual a tomada de decisões propicia ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores.

⁴⁷⁸ Lance Le Loupe, *Budget Theory for a New Century*, p. 13.

⁴⁷⁹ Aaron Wildavsky, *The politics of budgetary process*, apud James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 169.

Naquilo que ele denomina “Era do déficit”, como indica o nome, houve estagnação econômica, déficits, o povo voltando-se contra o Presidente, a política orçamentária focava-se na redução do déficit, no controle dos benefícios, as decisões eram tomadas de cima para baixo, o processo orçamentário era aberto, de nível “macro”, público, plebiscitário e havia um recorrente conflito entre Poderes [Executivo e Legislativo].⁴⁸⁰

Na fase que o autor denomina de “novo paradigma”, o ambiente é de crescimento, excedentes, há pressões, ainda que conservadoras, para o desenvolvimento de novos programas; o foco está em manter equilibrado o orçamento, os benefícios, ainda prevendo redução de impostos e da dívida; há, também, um balanceamento entre os níveis de elaboração orçamentária “macro” e “micro”; pretende-se privatizar, desregular, “reinventar o Estado”; a relação entre Executivo e Legislativo é proporcional de cooperação e embate entre ambos.⁴⁸¹ Note-se que o estudo data de 2002 e que, depois disso, os Estados Unidos e a Europa, especialmente, mergulharam em uma forte crise econômica a partir de 2008, que, certamente, alterou vários pontos da expectativa aqui referida, devendo-se considerar, ainda, a entrada no Poder do Presidente Barak Obama, o que também tem reflexos no assunto em tela, dado o fato de pertencer ao Partido Democrata.

O que já se pode extrair desse panorama descrito em breves linhas é o importante papel desempenhado pela Economia e pelo povo, diante dos reflexos que esta produz em uma nação.

7.1.2 *Os orçamentos com base em programas*

Como se procura salientar diversas vezes neste estudo, o orçamento “clássico” era um documento que continha, simplesmente, a previsão de receitas e a autorização de despesas

⁴⁸⁰ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 169.

⁴⁸¹ Idem, *ibidem*, p. 169.

públicas, as quais eram classificadas por objeto. Previam-se as despesas por itens, sem a preocupação de encaixar esses itens em determinados programas ou atividades. Como ensina José Afonso da Silva, uma vez que o orçamento era informado pelos princípios do liberalismo,

[...] refletia a ideia de que a atividade financeira do Estado deveria restringir-se ao indispensável, à satisfação das necessidades primárias do Estado, vedada qualquer ingerência na ordem econômica e social.⁴⁸²

Não se havia pensado o orçamento como um instrumento de ação sobre a economia. Servia, basicamente, para propiciar o controle parlamentar sobre o Poder Executivo, além de constituir um documento jurídico de previsão de receita e autorização para o gasto.

Em um Estado intervencionista, essa neutralidade orçamentária já não encontrava mais lugar, tendo-se descoberto a vocação do orçamento também para interferir na economia, quando, então, ele passou a ser peça fundamental na elaboração da política fiscal, auxiliando na condução dos rumos da economia. A crise financeira de 1929 e a II Guerra Mundial foram os eventos que possibilitaram a aferição da íntima relação entre o orçamento público e a economia nacional.⁴⁸³

Em contraposição às chamadas finanças neutras, surgiram, então, as *finanças funcionais*, que se caracterizam por serem aquelas que se orientam no sentido de influir sobre a conjuntura econômica.⁴⁸⁴

Há várias técnicas que partem do elo que se acabou por estabelecer entre o orçamento e os programas de governo. Passaremos a caracterizar algumas delas até chegarmos ao orçamento de desempenho, no qual nos deteremos mais amplamente.

⁴⁸² José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 1-2.

⁴⁸³ Idem, *ibidem*, p. 3.

⁴⁸⁴ Idem, p. 4, com apoio em Lerner.

7.1.3 Orçamento por objeto (*line item budgeting*)

Esse é o orçamento clássico. Ele simplesmente enumera, arrola, lista as despesas por categorias, ou seja, *por objeto* (*line-items*), por exemplo, salários, gasolina, suplementos etc.⁴⁸⁵ Esses itens poderiam caber em qualquer tipo de atividade ou programa. Era de fácil compreensão pelos elaboradores e executores do orçamento e, além disso, favorecia o controle, que é uma das razões de ser do orçamento.⁴⁸⁶

O fato de ser a forma tradicional de orçar, ele convive até hoje com os orçamentos “modernos”, sendo mesmo a sua base.

7.1.4 Orçamento cíclico

A ideia do orçamento cíclico tem a ver com a ênfase no aspecto econômico do orçamento. Segundo essa concepção, o orçamento, em vez de ser uno e único, seria bipartido, ou seja, haveria um duplo orçamento: o orçamento “ordinário”, algo como “de custeio”, e o orçamento *de capital*. Como realça Baleeiro,

[...] em lugar do orçamento por exercícios financeiros, equilibrados em cada ano, propuseram e realizaram [os financistas] orçamentos “cíclicos”, ou adaptados às flutuações de conjuntura, ajustando-se os *déficits* na depressão aos saldos no *boom* ou fase alta dos negócios.⁴⁸⁷

Pretende-se com esse tipo de orçamento, que se enquadra naquilo que se denomina “finanças funcionais”, a utilização do orçamento visando à manutenção do equilíbrio econômico durante as fases cíclicas.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Charlie Tyer e Jennifer Willand, *Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective*, sem indicação de página.

⁴⁸⁶ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 160.

⁴⁸⁷ Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 405.

⁴⁸⁸ O ciclo econômico consistiria de quatro fases: 1) a fase ascendente, de prosperidade ou expansão; 2) a descendente, denominada depressão ou contração; 3) a crise, ou passagem da prosperidade para a depressão; e

Segundo José Afonso da Silva, com base em Mateo Kaufmann, não existe propriamente orçamento cíclico; o que há é

uma política financeira que, ‘atuando como auxiliar da política econômica, enxerta veladamente no orçamento anual um orçamento plurianual que corresponde mais ou menos à duração do ciclo.⁴⁸⁹

A partir da constatação de que o equilíbrio *anual* do orçamento pode ser mais danoso que benéfico, especialmente em épocas de depressão econômica, agravando o quadro conjuntural, a teoria do orçamento cíclico “propôs a formação de uma política de *superávits* e *déficits* orçamentários com efeitos compensatórios”.⁴⁹⁰ Com isso, na fase de prosperidade serão criados superávits para serem utilizados no estágio de depressão. Por outro lado, será gerado déficit sistemático em épocas de depressão, porquanto nelas o Estado deverá realizar gastos de investimentos ou inversões reais a fim de estimular a economia.

José Afonso da Silva relata que essa teoria teve pouca aplicação na prática, com experiências em alguns países – Suécia, Dinamarca, Finlândia, Bélgica e Suíça. Isso teria ocorrido em razão de esse tipo de orçamento não ter sido pensado para um sistema econômico não intervencionista. Ele visava, de certa forma, a

salvar o *laissez-faire* em seus fundamentos, porquanto a intervenção estatal seria também cíclica, só para manter o equilíbrio da economia, que o sistema não conseguia com seus próprios mecanismos.⁴⁹¹

4) a recuperação ou passagem da depressão para a prosperidade (cf. José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 6, em nota de rodapé, com base nas lições de Sebastião de Sant’Anna e Silva).

⁴⁸⁹ Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 6.

⁴⁹⁰ Idem, *ibidem*, p. 7.

⁴⁹¹ Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 9.

A teoria do orçamento cíclico contribuiu com quatro ideias básicas para a evolução do direito orçamentário, a saber:

(i) demonstrou que o equilíbrio do orçamento na forma concebida pelas finanças clássicas era um dogma injustificado sob qualquer ponto de vista; (ii) mostrou que o princípio da anualidade orçamentária não satisfaz as exigências da economia moderna; (iii) sugeriu, em consequência, que o princípio da unidade deveria sofrer reformulações; (iv) iniciou nova classificação das contas orçamentárias: correntes (ordinárias) e de capital (Suécia e Dinamarca), que se tornaria especialmente fértil na prática do orçamento programa.⁴⁹²

Pode-se dizer, no mínimo, que a concepção do orçamento cíclico iniciou a importante classificação das contas orçamentárias em *correntes* e *de capital*, o que influenciou sobremaneira aquilo que viria a ser o orçamento-programa⁴⁹³ e o que é hoje, no Brasil, a inspiração do plano plurianual.

7.1.5 Orçamento funcional

Precursor do orçamento de desempenho é o denominado “orçamento funcional”, que surgiu como uma nova técnica de apresentação do orçamento, inicialmente sob o nome de *tasksetting budget*, logo generalizada, nos Estados Unidos pela designação *performance budget*.⁴⁹⁴

Esse sistema *tasksetting*, aplicado originariamente na Holanda em 1948, consiste em substituir a tradicional especificação das despesas por um regime de dotações globais em favor dos funcionários encarregados dos serviços estatais. A lei fixa o gasto máximo autorizado para cada seção, determinado segundo cálculos prévios sobre a forma mais eficaz de realização”.⁴⁹⁵

⁴⁹² Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 9-10.

⁴⁹³ Idem, *ibidem*, p. 10.

⁴⁹⁴ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, v. 1, p. 164.

⁴⁹⁵ Idem, *ibidem*, p. 164-165.

Segundo Fonrouge, com esse proceder, não se presta tanta atenção ao controle de utilização das rubricas autorizadas quanto “ao controle técnico e econômico da *eficácia* dos serviços a cargo da Administração Pública”.⁴⁹⁶

Consta que a Comissão Hoover utilizou pela primeira vez a expressão *performance budget*,⁴⁹⁷ que o definiu como “um orçamento baseado em funções, atividades e projetos” e, segundo outro relatório, como um orçamento caracterizado por despesas discriminadas “em termos de serviços, atividades e projetos de trabalhos, antes que em termos de coisas compradas”.⁴⁹⁸

Parece-nos que ninguém melhor e mais objetivamente definiu as características do orçamento por desempenho que Burkhead. Ele diz que, em termos gerais,

[...] o orçamento de desempenho é aquele que melhor se associa a uma classificação focalizando aquilo que o Governo faz, de preferência àquilo que adquire. *O orçamento de desempenho transfere a ênfase dos meios de realização para a realização em si mesma*.⁴⁹⁹

Burkhead chama a atenção, ainda, para a tendência a confundir o *orçamento-programa* e o *orçamento de desempenho*, que, para ele, apresentam diferenças, entre as quais destacaremos as seguintes:

- a) um programa compreende várias unidades de desempenho;
- b) um órgão ou departamento pode realizar vários programas diferentes ou deles participar, ao passo que as

⁴⁹⁶ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, p. 165.

⁴⁹⁷ Ainda que, conforme se viu, esse sistema já era empregado na Holanda e por algumas cidades e entidades públicas dos Estados Unidos (Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, v. 1, p. 165).

⁴⁹⁸ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, v. 1, p. 165. Veja-se, também, José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 18-19.

⁴⁹⁹ Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 175, grifou-se. (Adaptou-se o texto citado à ortografia atual.)

unidades organizacionais (de nível inferior ao de departamento, por exemplo), desenvolvem atividades derivadas, sendo diretamente responsáveis pelo desempenho;

c) os custos do programa podem ser determinados pela soma dos custos das unidades de desempenho.

Além dessas, outra diferença, que se nos afigura expressiva, é a de que, no tocante ao fator “tempo”, os programas orçamentários são, pela sua própria natureza, projeções para o *futuro* das políticas econômicas e sociais de um Governo, enquanto o desempenho “deve ser baseado no *passado*, no registro das realizações anteriores”.⁵⁰⁰

Em outras palavras, para esse autor a distinção entre esses tipos de orçamento resume-se em que o primeiro coloca ênfase na programação no nível da instituição como um todo ou dos grandes órgãos (Ministérios, por exemplo), auxilia as decisões macroadministrativas, bem como a participação do legislador no processo orçamentário. O orçamento de desempenho, por sua vez, apresenta maior interesse nos níveis organizacionais responsáveis pela execução dos programas, tomando em consideração as unidades de desempenho, os custos etc.⁵⁰¹

De toda sorte, nesse tipo de orçamento, ressalta a necessidade de integração do planejamento, avaliação e orçamento.⁵⁰²

O orçamento funcional (*Tasksetting Budget*), colocado como antecedente ao orçamento-programa, “constituiu o primeiro passo no sentido da reforma da técnica orçamentária”.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 182-183 (grifou-se).

⁵⁰¹ Em trabalho do Bureau do Orçamento americano, citado por Burkhead (*Orçamento público*, p. 187).

⁵⁰² Pedro Luiz Cavalcante, *Orçamento por desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos*, p. 3.

⁵⁰³ José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 14.

Representa, de certo modo, sob a forma monetária, as modalidades de intervenção do Estado na atividade econômica. Nele, as despesas são classificadas por funções, atividades e tarefas governamentais, e não por objeto. A ideia, nessa forma de estruturação, é a ênfase no alcance das metas impostas, e não no objeto. Pretende-se, com a sua implantação, a racionalização das atividades estatais, onde cada responsável por unidades de serviço participa da elaboração dos objetivos e responde pela sua execução, tal qual na empresa privada “onde o orçamento funcional teve a sua primeira experiência”.⁵⁰⁴

Nas palavras de José Afonso da Silva, “o processo orçamentário funcional generaliza, de fato, a ideia de orçamento. Definindo as tarefas administrativas, contribui para precisar as responsabilidades e revela seus resultados”.⁵⁰⁵

Esse professor explica de forma minuciosa a proposta que traz esse orçamento:

Ele implica que todos os escalões administrativos formulem a um tempo a missão correspondente às suas funções, a natureza dos meios a utilizar para atingi-la, a etapa de realização de seus programas e os procedimentos de controle de execução. Ele supõe que esses programas sejam suficientemente flexíveis para serem modificados no curso da execução, de maneira a melhor adaptá-los às tarefas a realizar. Ele supõe que essas realizações – mesmo que não sejam efetivadas à vista de um benefício mensurável – sejam feitas ao menor custo financeiro, não para reduzir o volume do orçamento, mas para desembarcar, liberar recursos, graças aos quais será possível conservar e realizar uma a longo prazo. Ele supõe, enfim, que os responsáveis por cada tarefa disponham de autoridade e de meios que lhes permitam atuar suas responsabilidades, porque nada é mais injusto – o que é pouco – nem mais deprimente – o que é grave – do que cravar no pelourinho dos índices de resultado

⁵⁰⁴ José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 14-15.

⁵⁰⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 15.

um indivíduo que absolutamente não pode exercer iniciativas para aumentar o rendimento de sua tarefa.⁵⁰⁶

7.1.6 O PPBS – (Planning, Programming, Budgeting System) – Sistema de planejamento e programação orçamentária

Esse tipo de orçamento caracteriza-se “pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produto”.⁵⁰⁷ Ele significou uma tentativa de usar instrumentos racionais de fusão de processos de planejamento, de programação e o sistema orçamentário.⁵⁰⁸ Embora isso tudo, isoladamente, não constituísse nenhuma novidade, a sua peculiaridade foi tentar combinar esses elementos.

O planejamento seria usado para determinar os objetivos e os programas para atingi-los. A programação auxiliaria no gerenciamento dos esforços para realizar os objetivos. O orçamento viria com as estimativas financeiras dos recursos necessários pelos órgãos para executar os planos.⁵⁰⁹

7.1.7 Orçamento “base zero”

O orçamento base zero (ou por estratégia) constitui uma técnica para a elaboração do orçamento-programa.

⁵⁰⁶ Brochier-Trabatoni, *Economie Financière*, apud José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 14-16.

⁵⁰⁷ Cf. David Novick, apud James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 164.

⁵⁰⁸ Charlie Tyer e Jennifer Willand, *Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective*, com apoio em Miler, sem indicação de página.

⁵⁰⁹ Idem, *ibidem*, sem indicação de página. No original: “Planning was to be used to determine goals and programs to help achieve them. Programming would assist in administering efforts to efficiently accomplish goals. Budgeting would come up with financial estimates of resources needed by agencies to execute the plans”.

Como averba Luís Faria, os orçamentos tradicionais são marcados por uma despesa rígida e uma tendência incremental. “A abordagem OBZ [Orçamento Base Zero] pressupõe a introdução de uma certa racionalidade económica na elaboração dos orçamentos *line-item budgeting*, numa perspectiva *bottom-up* [de baixo para cima].”⁵¹⁰

O orçamento base zero é adotado para que a elaboração do orçamento seja feita como se partissem do zero, a fim de evitar a continuidade de programas desnecessários.

Teoricamente, esse tipo de orçamento requer que os programas sejam justificados sempre, de modo que isso ultrapassa o que acontece no orçamento de base tradicional, que não recebia a devida atenção. Ele exige identificação de decisões isoladas e em conjunto e classificação de unidades dentro do conjunto e avaliação de níveis alternativos de gastos para essas unidades dentro do conjunto.⁵¹¹

Em suma, a singularidade do orçamento base zero estava na formatação da informação e na redefinição da base orçamentária a fim “de incluir decréscimos e não somente acréscimos no financiamento”.⁵¹²

Esse tipo de orçamento foi aplicado nos Estados Unidos em nível nacional somente durante a gestão do Presidente Carter, logo tendo sido deixado de lado com a subida de Reagan ao poder, alegando-se, naquela época, como razão para esse abandono, pois, como um observador pontuou: “apanharam-se algumas borboletas, mas não se parou nenhum elefante”.⁵¹³

⁵¹⁰ Luís Faria, Orçamento estratégico, p. 25. Lembra o autor que Portugal encontra-se ainda na fase de transição ao orçamento por resultados, e que, por ora, utiliza o orçamento por objeto (*line up budgeting*), aqui mencionado em item anterior.

⁵¹¹ Charlie Tyer e Jennifer Willand, Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective.

⁵¹² Idem, *ibidem*.

⁵¹³ Idem. No original: “some butterflies were caught, no elephants stopped”.

7.1.8 Orçamento-programa

Talvez se possa dizer que o orçamento-programa – ou, como preferimos chamar, orçamento *por* programas⁵¹⁴ – seja o tipo de orçamento que retrata a moderna visão que se pode apontar como vigente, com aperfeiçoamentos, nos tempos atuais. É enxergar o orçamento pelo prisma dinâmico.

Ele já parte da ideia de planejamento, para a qual o orçamento deve conter as respectivas dotações visando à realização de *programas*, e não simplesmente a atribuição de determinado volume de recursos para itens isolados do todo. A título exemplificativo, em um “orçamento-programa” a preocupação deve ser com atribuir o montante de recursos necessários para obter a meta de alfabetizar “n” milhões de adultos, e, para tanto, serão computados recursos para a construção de salas de estudo, carteiras, pagamento de salários de professores etc.

Ele vem no bojo do “orçamento estrutural”, no qual existe a integração do orçamento público com o econômico, garantindo a necessária coordenação entre a política fiscal e a política econômica.

A partir do momento em que se percebeu a necessidade de tornar *dinâmico* o orçamento, no sentido de fazê-lo interagir com a economia é que se começou a falar, por exemplo, em *finanças funcionais*, que, como vimos, são aquelas que se orientam no sentido de influir sobre a conjuntura econômica e se preocupam em conseguir o equilíbrio da economia como um todo.

Nos Estados Unidos, a preocupação com uma gestão pública mais eficiente vem de longa data. A Comissão Taft, criada em 1910, adotando o nome do então presidente, William Howard

⁵¹⁴ José Afonso da Silva procede a uma distinção entre “orçamento por programas” e “orçamento-programa”, afirmando ser aquele o gênero, “que comporta várias espécies, desde a programação orçamentária mais simples até a mais requintada”, e este seria uma espécie, que se distinguiria das demais “por sua integração no sistema de planejamento econômico e social” (*Orçamento-programa no Brasil*, p. 377).

Taft, tinha como preocupação a de melhor gerir a coisa pública e reforçar os poderes do Executivo. Essa Comissão produziu um relatório em 1912, no qual fazia apelo à gestão do Estado de forma mais racional, adotando-se os “orçamentos por programa”, ou seja, a de “orçamentos fundados sobre a base de objetivos a realizar em períodos mais ou menos longos e de uma avaliação dos resultados obtidos”, que se substituiriam aos clássicos orçamentos “de meios”.⁵¹⁵ Essa proposta não foi, entretanto, posta em prática, em virtude, principalmente, de que os orçamentos de meios permitiam um controle mais fácil da regularidade das operações financeiras.⁵¹⁶

Simplificando o tema, Martner afirma que “o orçamento moderno é [...] um conjunto harmônico de programas e projetos a serem realizados no futuro imediato e se chama orçamento-programa”.⁵¹⁷

Na verdade, o orçamento-programa é uma modalidade de orçamento no qual a previsão dos recursos financeiros necessários, assim como sua destinação, decorre do estabelecimento prévio e completo de um plano.

Em 1959, a Organização das Nações Unidas (ONU) tratava o orçamento-programa como

[...] um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções.⁵¹⁸

⁵¹⁵ Michel Bouvier, *Crise des finances publiques et refondation de l'État*, p. 5.

⁵¹⁶ Idem, *ibidem*.

⁵¹⁷ Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 31.

⁵¹⁸ Cf. Idem, *ibidem*, p. 33.

Oswaldo Maldonado Sanches, em uma definição bastante completa e densa, entende o orçamento-programa como:

Método de orçamentação por meio do qual as despesas públicas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de um certo nível de governo e da sua organização segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação (programas e subprogramas), discriminando-as de modo a: a) dar ênfase aos fins (e não aos meios); b) indicar as ações em que setor público gastará seus recursos; c) definir os responsáveis pela execução; d) especificar os resultados esperados. Suas principais orientações são: a demonstração das realizações programadas para um período determinado de tempo, a obtenção de racionalidade na alocação dos recursos (seleção de ações através de instrumental técnico) e a mensuração da eficiência e eficácia das entidades governamentais. Constitui, portanto, um conjunto de procedimentos técnicos que permite arrolar, de modo integrado e racional, os objetivos, metas, recursos e estruturas de execução, ao lado de uma clara definição de prazos e responsabilidades.⁵¹⁹

No Brasil, as tentativas de adoção do orçamento-programa ocorreram em fases, consoante relata José Afonso da Silva,⁵²⁰ sendo elas, respectivamente:

(a) orçamento de planos – sob essa denominação estão as experiências de planificação parcial em que o plano estabelecido se reflete no orçamento, que inclui os recursos financeiros para sua execução (ex. Plano Especial de Obras Públicas e da Defesa Nacional – Decreto-lei n. 1.058, de 19.01.1939);

(b) planejamento orçamento – é uma noção correlata do orçamento-programa. “Consiste num método de planejamento que chega ao nível de determinação dos custos e dos recursos

⁵¹⁹ Oswaldo Maldonado Sanches, *Dicionário de orçamento, planejamento e área afins*, p. 174.

⁵²⁰ José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 378.

financeiros necessários a sua execução”, correlaciona o plano ao orçamento, e tem a função de dar conteúdo racional ao próprio processo orçamentário, propiciando o controle dado o fato de permitir correlacionar dispêndios com realização definida. Expressa-se documentalmente por um plano correlacionado ao orçamento ou uma modalidade especial de orçamento programado;

(c) orçamento-programa: A Constituição de 1946 não propiciara lugar para reformulação orçamentária no Brasil, porque os artigos 73 e 74 adotara a concepção de orçamento clássico, “apesar do esforço doutrinário no sentido de mostrar a compatibilidade do orçamento cíclico ou qualquer outro plano plurianual, com aquela Carta Magna desde que, em cada exercício, fossem consignadas, pelo orçamento ordinário, as autorizações para a cobrança de tributos, exceto os aduaneiros e os de guerra (art. 141, § 34), assim como figurasse na lei de planos, as despesas fixas são especificadas ou discriminadas (art. 73, § 2.º).

Giacomoni, por seu turno, traz à mostra um interessante quadro, em que aponta as que ele considera principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, das quais destacaremos algumas que, a nosso ver, ilustram com maior clareza os seus respectivos conceitos, a saber:

- no orçamento tradicional, o processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e de programação, enquanto no orçamento-programa este é exatamente o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização de que se trate;
- no primeiro, a alocação de recursos visa à aquisição de meios; no segundo, à consecução de objetivos e metas;
- a estrutura do orçamento tradicional dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão; já a estrutura do orçamento-programa está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
- os principais critérios classificatórios no orçamento tradicional são: unidades administrativas e elementos; no

orçamento-programa a classificação é funcional-programática;

- no orçamento tradicional, o controle visa a avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento; o controle, no orçamento-programa, tem por objetivo avaliar a eficiência e a efetividade das ações governamentais.⁵²¹

Por sua vez, José Afonso da Silva bem resume o substrato do orçamento-programa, ao dizer:

[...] Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade.⁵²²

Já a própria Lei 4.320/1964, uma das mais importantes “normas gerais de direito financeiro” brasileiras, dispõe no seu art. 2.º:

Art. 2.º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

7.2 A performance

Falar de orçamento “de performance” implica, sempre, tratar, ainda que de forma implícita, do papel do Estado na sociedade, da intervenção maior ou menor que ele deve realizar.

Encaminhando-se para a tentativa de obter o melhor nível de eficiência, pois os recursos, em geral, são insuficientes para a sua atuação em todas as frentes, a primeira providência que acode à mente dos economistas é repensar o Estado de Bem-Estar. Essa é uma questão que, de fato, precisa ser pensada e repensada

⁵²¹ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 167.

⁵²² José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 40.

sempre: até que ponto deve-se afastar o Estado de Bem-Estar e deixar principalmente os hipossuficientes por sua conta e proclamar um Estado “mínimo”. Contudo, esse debate deve ser realizado no seio da sociedade, e a partir da decisão [política] tomada, proceder nos seus termos.

Essa decisão, evidentemente, vai produzir consequências no orçamento, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Não obstante, parece-nos possível compagnar um Estado atuante e orçamento de desempenho, uma vez que, seja qual for o modelo de Estado imposto, os recursos públicos existirão, em maior ou menor monta, e deverão ser aplicados com eficiência, da melhor maneira possível.

Um orçamento de desempenho, em uma concepção pensada para o *performance budget* norte-americano, é aquele

[...] que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.⁵²³

A “estrutura programática”, por seu turno, compreende, *grosso modo*, os Programas e as Atividades. *Programa* é o “campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim”,⁵²⁴ ou, como consta no *Manual de orçamento por programas e realizações* da ONU:

[...] o programa é o nível máximo de classificação do trabalho executado por uma unidade administrativa de nível superior no desempenho das funções que lhes são atribuídas. Utiliza-se a palavra para designar o resultado do trabalho, ou seja, um

⁵²³ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 162, que extraiu o trecho de um trabalho do *Bureau* de Orçamento americano.

⁵²⁴ Cf. Idem, *ibidem*, p. 173.

produto ou serviço final, representativo dos propósitos para que a unidade foi criada.⁵²⁵

O conceito de *atividade*, estampado no mesmo Manual editado pela ONU, é definido como

[...] uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade representa um agrupamento de operações de trabalho ou tarefas geralmente executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa da unidade.⁵²⁶

7.2.1 A busca por melhor desempenho

Na França, a lei orgânica relativa às leis de finanças (LOLF), de 1.º de agosto de 2001, procedeu a uma reforma orçamentária, mas também a uma reforma do conjunto da gestão pública orientada para a busca do desempenho, conforme acentua Canépa.⁵²⁷

A posta em prática dessa lei provocou impactos sobre a gestão pública, como era de esperar, tendo o autor acima registrado três pontos em relação aos quais aqueles seriam maiores, a saber: *a*) a introdução de uma “cultura de gestão”; *b*) um novo equilíbrio de poderes; e *c*) uma adaptação dos modos de gestão.⁵²⁸

Quanto ao primeiro ponto, ao fazer depender os recursos das administrações dos resultados esperados sobre a gestão desses mesmos recursos, introduz-se [a lei em questão] uma cultura empresarial, uma “cultura de gestão”. Para cada política

⁵²⁵ Transcrito por James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 174.

⁵²⁶ Idem, *ibidem*, p. 174-175.

⁵²⁷ Daniel Canépa, *La mise en œuvre de la LOLF. Point de vue sur la nouvelle gestion de l'État*, p. 221.

⁵²⁸ Idem, *ibidem*, p. 222.

do Estado são identificados um programa e um responsável, o qual tem objetivos a cumprir e dispõe de meios e de liberdade de emprego desses meios. Ele elabora a estratégia e o orçamento do programa, conduz o programa e apresenta uma prestação de contas dos resultados da sua execução nos relatórios anuais de desempenho.⁵²⁹

O “novo equilíbrio” é estabelecido entre a administração central e os serviços desconcentrados, existindo a preocupação com a “territorialização” da política do Estado.⁵³⁰ Houve uma reestruturação da organização das estruturas administrativas, por exemplo, a criação da Direção Geral de Modernização do Estado. Além disso, ressalta a manifesta intenção de fazer da reforma orçamentária a alavanca de ação da reforma do próprio Estado.⁵³¹

Por fim, ao introduzir uma gestão voltada ao desempenho e a necessidade de articular a autonomia de gestão dos responsáveis por programas e dar a necessária coerência às políticas no nível ministerial, a LOLF conduz a uma adaptação dos modos de gerenciamento organizacional e humano. Traremos aqui o exemplo que Canépa oferece acerca do gerenciamento humano: em matéria de recursos humanos, a lei introduz

[...] uma lógica de desempenho [*performance*] na gestão: com o fator “trabalho” ou “fator humano” tornando-se o primeiro dos fatores de “produção” das políticas públicas, a gestão do capital humano no sentido de uma melhor *performance* dos serviços, faz que seja necessário o desenvolvimento de uma verdadeira gestão de recursos.⁵³²

⁵²⁹ Daniel Canépa, La mise en œuvre de la LOLF. Point de vue sur la nouvelle gestion de l'État, p. 222-223.

⁵³⁰ Lembre-se que a França é um Estado unitário, dividido em regiões.

⁵³¹ Daniel Canépa, La mise en œuvre de la LOLF. Point de vue sur la nouvelle gestion de l'État, p. 223.

⁵³² Idem, ibidem, p. 225. No original: “En matière de ressources humaines, la LOLF introduit une logique de performance dans la gestion: le facteur

Em conclusão, o autor comentado reconhece que ainda resta um caminho a percorrer e que, como esperado, as coisas não se modificarão imediatamente como que “por decreto”, conforme acontece em todos os aspectos da vida. Ressaltamos, porém, uma colocação deveras relevante, a qual, pensamos, pode ser aplicada a todas as propostas de introdução de novos caminhos, de novos métodos de gestão, seja no orçamento, seja no todo das finanças públicas:

A ambição de modernização da gestão pública não deve conduzir à mudança de todas as regras permanentemente. Os agentes precisam de quadros estáveis, que lhes permitam assimilar as grandes mudanças recentes e melhorar o seu desempenho individual e coletivo ao serviço do Estado e da modernização.⁵³³

Uma observação que não deve ser deixada de lado ao cuidar desse tema é a de que a preocupação exclusiva com a gestão pública acaba por deixar de lado a faceta humana, em um momento em que se reconhece como elemento mais importante para o desenvolvimento nas sociedades atuais o potencial humano.

É essencial reunir a preocupação com a gestão e os aspectos relacionados à equidade e à eficiência, a fim de pensar na criação de um novo “Estado de Bem-Estar”, “um Estado com face humana”, um Estado do século XXI, enfim, como quer Michel Bouvier.⁵³⁴

‘travail’ ou facteur ‘humain’ devenant le premier des facteurs de ‘production’ des politiques publiques, la gestion du capital humain pour une meilleure performance des services rend nécessaire le développement d’une véritable gestion des ressources”. Prossegue o autor: “a esse respeito, os dispositivos de avaliação dos resultados implicam a introdução progressiva de um gerenciamento dos recursos humanos em função dos objetivos dentro do campo das avaliações anuais de desempenho, especialmente. Esta lógica concretiza-se nas reflexões sobre os dispositivos de remuneração que devem permitir reconhecer, de forma justa, o mérito do pessoal e a sua contribuição aos resultados” (mesma página, em tradução livre).

⁵³³ Idem, p. 229.

⁵³⁴ Michel Bouvier, *Culture de la performance, l’équité et espace financier public durable*, Editorial.

7.2.2 *Uma nova governança financeira pública*

A procura por uma nova gestão pública ou, para usarmos a expressão atual, de uma nova “governança” pública, não é algo tão recente, tendo surgido ao final do século XIX.

Essa nova forma de gestão pública funciona sobre a base de uma cadeia de responsabilidades fundada sobre uma lógica de resultado, como bem sumariam Bouvier, Esclassan e Lassale.⁵³⁵ Esses autores são categóricos ao dizer: “é uma nova evolução da cultura financeira pública em direção a uma aproximação com a cultura financeira da empresa o que se persegue hoje no seio da Administração do Estado”.⁵³⁶

Nos seus primórdios, no momento da sua “conceitualização”, já em 1887, Woodrow Wilson propunha a edificação de um conceito de governança o mais próximo possível do empresarial, fazendo a gestão pública desprender-se das rugas políticas e da corrupção que se tinha espreado, entregando-a a expertos.⁵³⁷

A programação plurianual, que é um dos pontos centrais da nova governança, é ideia particularmente recorrente nos escritos relativos à gestão pública,⁵³⁸ mostrando que nem tudo é “novo” na “nova governança”.

A crise mundial de 1929 provocou uma retomada nos estudos relativos à gestão pública, pois, como é fácil compreender, a escassez de recursos acarreta uma visão mais atenta aos diversos componentes da despesa pública. Foi nessa época, em 1936,

⁵³⁵ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 453.

⁵³⁶ Idem, *ibidem*, p. 454, grifos no original. No texto francês: “C’est une nouvelle évolution de la culture financière publique vers un rapprochement avec la culture financière de l’entreprise qui se poursuit aujourd’hui au sein des administrations de l’État”.

⁵³⁷ Michel Bouvier, *Crise des finances publiques et refondation de l’État*, p. 5.

⁵³⁸ Idem, *ibidem*, p. 5.

diante dos trabalhos de uma Comissão instituída pelo Presidente Roosevelt, que foram elaborados os primeiros indicadores de desempenho (*performance*).⁵³⁹

Em 1937, o Presidente Truman criou a chamada Comissão Hoover, que trabalhou até 1949, e propôs um “orçamento de desempenho” (*performance budget*), uma modificação da nomenclatura orçamentária e a apresentação do orçamento sob a forma de programas.⁵⁴⁰

A ideia de que conviria transpor ao Estado os métodos e procedimentos utilizados pelas grandes empresas norte-americanas veio com o *Planning Programming Budgeting System* (PPBS).⁵⁴¹

Bouvier informa que o PPBS foi implantado nos Estados Unidos antes de ser de interesse para países europeus, incluindo a França, que o aplicou primeiramente em dois Ministérios, estendendo-o, posteriormente, a outros, mas sem ter obtido muito sucesso, em razão de que foi abandonada.

7.2.2.1 Características da “nova governança”

Procederemos, a seguir, a enumerar e caracterizar brevemente os principais pontos que preconiza essa “nova governança” pública, com base na LOLF francesa, sem ter, contudo, a preocupação com os seus resultados ou com a sua plena implementação naquele país. Os postulados básicos aqui apontados se aplicam, de modo geral, a todos os países que buscam seguir essa nova forma de gestão financeira. Nosso objetivo é, simplesmente, propiciar uma visão geral. Basearemos nosso breve pa-

⁵³⁹ Cf. Michel Bouvier, *Crise des finances publiques et refondation de l'État*, p. 5.

⁵⁴⁰ Idem, *ibidem*, p. 5.

⁵⁴¹ Idem, p. 5. O principal incentivador dessa concepção foi Robert Mac Namara que, antes de ser Secretário de Estado da Defesa de Kennedy, era Diretor-Geral das fábricas Ford. Já nos referimos ao PPBS acima.

norama nas lições de Bouvier, Esclassan e Lassale, que, a nosso ver, foram os autores consultados que de forma mais completa apresentaram as diversas facetas desse tema.

7.2.2.2 *O modelo do governo da empresa*

Um primeiro ponto a ser destacado como parte da nova governança é que esta tem, entre seus fundamentos, abeberar-se na gestão própria das empresas privadas.

Sob esse aspecto vê-se a empresa como um centro de regulação e de origem de relações contratuais. Há uma relação (contratual) entre aquele que vai decidir e o agente, gestor; eles estão mutuamente engajados; por outro lado, quem recebe uma delegação de poder para realizar o objetivo estabelecido é relativamente autônomo.

Nesse cenário, quem decide deve ter a preocupação de assegurar que, uma vez que o contrato foi firmado, o gestor respeite os seus compromissos. Quanto ao gestor, ele será julgado com base nos resultados que apresentar e poderá ser sancionado positiva ou negativamente. Ele é objeto de controle no que se refere ao seu desempenho e deve elaborar um relatório de desempenho demonstrando que os objetivos colocados no início foram atingidos.⁵⁴²

Outro aspecto relevante é o papel que se atribui à informação, a qual é essencial para o controle. Daí a necessidade da criação de sistemas de informação e de desempenho que permitam ao dirigente e ao gestor seguir em tempo real a evolução financeira da empresa e poder programá-la.⁵⁴³

Nesse modelo, as diferenças entre a gestão pública e a privada vão diminuindo progressivamente. O espaço público aqui

⁵⁴² Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 455.

⁵⁴³ Idem, *ibidem*, p. 455-456.

é visto como um lugar de regulação, onde se organizam as relações com os seus ambientes interno e externo, as quais são baseadas na contratualização e na responsabilização. Adotando o modelo e a lógica da empresa privada, a gestão pública é levada ao estabelecimento de uma relação “cliente – fornecedor entre o Estado e os cidadãos”.⁵⁴⁴

Segundo os autores em comento, nos últimos anos esse modelo foi adotado em diversos países, tais como Nova Zelândia, Canadá, Austrália, Reino Unido, Dinamarca e Finlândia.

No que diz com o monitoramento (*pilotage*) da gestão, na parte relativa à responsabilidade dos gestores, há um dispositivo na Lei Orgânica francesa que prevê a “globalização dos créditos” e a sua “fungibilidade”. Isso proporciona autonomia aos gestores. O gestor executa o programa que está a seu cargo como melhor lhe parece, tendo, assim, uma ampla margem de manobra: ele pode remanejar recursos, a seu critério, entre as rubricas; tem a faculdade de transformar os créditos de custeio em créditos de investimento ou inversão etc.⁵⁴⁵

É evidente que há uma contrapartida a essa autonomia dada ao gestor, que é a responsabilidade deste relativamente aos objetivos perseguidos e aos resultados que se comprometera a apresentar. Nessa nova visão, não se concedem simplesmente os *meios*, mas também os *objetivos de desempenho*. Há indicadores que permitem a avaliação da qualidade da gestão realizada.⁵⁴⁶

Há um responsável pelo programa, que se compromete com o respectivo Ministro pela realização desse programa. Sendo

⁵⁴⁴ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 456.

⁵⁴⁵ Idem, p. 457.

⁵⁴⁶ Idem, p. 457.

assim, os responsáveis fazem a ponte entre a Administração e a esfera política.⁵⁴⁷

No que tange à avaliação da gestão, são associados objetivos e indicadores de resultado (as nossas metas fiscais?) que representem as prioridades do programa. O objetivo expõe a estratégia e as prioridades do programa, devendo ser mensurado por indicadores quantitativos e ter em vista as seguintes preocupações:

- a) no que se refere ao *cidadão*, ter em mente que o que este deseja é a eficácia socioeconômica;
- b) para o *usuário* importa a qualidade do serviço; e
- c) o *contribuinte* busca a eficácia da gestão de maneira que a carga fiscal seja a menos pesada possível.⁵⁴⁸

7.2.3 A Escola do *Public Choice*

Parece-nos que este item se enquadra como preliminar ao estudo do orçamento de desempenho, razão da escolha de tratá-lo nesta parte do trabalho.

A denominada Escola das “Escolhas Públicas”, ou das “Escolhas Coletivas”, tem como líder James Buchanan e teve início com a intenção de estudar as decisões políticas sob o ângulo das suas consequências quanto à racionalidade das escolhas susceptíveis de gerar despesas públicas.⁵⁴⁹ O ponto de partida do pensamento dessa Escola consiste em perquirir se, tendo-se em conta que as despesas públicas se avolumam, elas estão sempre justificadas no plano econômico, ou seja, se o setor público as administra a contento e se, em segundo lugar,

⁵⁴⁷ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 458-459.

⁵⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 463.

⁵⁴⁹ Cf. Idem, p. 201.

as despesas não constituem um embaraço ao desenvolvimento econômico geral.⁵⁵⁰

Não se trata de uma disciplina nova nem de um ramo da Ciência Política, mas, como acentuam Bouvier, Esclassan e Lassale,

[...] uma abordagem estritamente econômica que projeta os seus conceitos e os seus modelos sobre as instituições e comportamentos políticos tendo como postulado de base uma assimilação do político a um mercado concebido à imagem do mercado econômico.⁵⁵¹

Essa teoria, de ideologia liberal e utilitarista, afirma que o indivíduo age, na política, como agiria em um mercado econômico, isto é, em função dos seus interesses pessoais, de modo racional e utilitário. Luta contra a burocracia, pregando que o Estado se integre aos mecanismos do mercado e que siga os modelos de gestão das empresas privadas para se tornar eficaz.⁵⁵²

Percebe-se que a doutrina em tela se contrapõe ao keynesianismo, dado que preconiza a diminuição do Estado, que ele deve aprender a ser administrado adequadamente e, acima de tudo, a equilibrar o seu orçamento.⁵⁵³

Resumindo, as vantagens dessa teoria são reconhecidas, tanto assim que muitos governos acabaram por adotar, expressa ou implicitamente, algumas dessas ideias, no intuito de moder-

⁵⁵⁰ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 201-202.

⁵⁵¹ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 202. No original: “[...] une approche strictement économique projetant ses concepts et ses modèles sur les institutions et comportements politiques avec comme postulat de base une assimilation du politique à un marché conçu à l’image de marché économique”.

⁵⁵² Idem, *ibidem*, p. 202.

⁵⁵³ Idem, p. 203.

nizar a sociedade e o Estado.⁵⁵⁴ Um de seus méritos foi chamar a atenção para o fato de que a decisão, por parte do Estado, de gastar, não pode vir desacompanhada do estudo das suas consequências econômicas.

Por outro lado, critica-se a forma exagerada de integração entre a política e a economia, que desemboca em propostas desmesuradamente unilaterais. Como apontam os autores aqui citados, “a realidade de uma sociedade não pode ser reduzida a um de seus aspectos”. Desejando-se conhecer uma sociedade e agir sobre ela, haverá de se proceder a uma abordagem mais ampla, levando-se em conta a irracionalidade que pode decorrer ao se aplicarem certas medidas econômicas sem ter em mente as disfunções sociais e políticas que elas provocam.⁵⁵⁵

7.3 O orçamento e desempenho

A OCDE define o orçamento de desempenho (*performance budget*) em poucas e objetivas palavras, como “a form of budgeting that relates funds allocated to measurable results”.⁵⁵⁶ Trata-se de uma definição que espelha bastante satisfatoriamente o que subjaz na ideia desse tipo de orçamento, ou seja, também em poucas palavras, a de que há de se perseguir e acompanhar os resultados da aplicação dos recursos públicos.

Robinson e Brumby reportam-se a uma variedade de definições do orçamento de desempenho, mas enunciam a que vão adotar no estudo monográfico sobre o tema em questão, que é a seguinte:

⁵⁵⁴ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques*, p. 203.

⁵⁵⁵ Idem, p. 203.

⁵⁵⁶ Apud Marc Robinson e Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, p. 5. Em tradução livre: “tipo de orçamento que relaciona fundos alocados a resultados mensuráveis”.

[...] orçamento de desempenho refere-se a procedimentos ou mecanismos destinados a reforçar a relação entre os recursos providos pelas entidades do setor público e os seus produtos e/ou resultados através do uso da informação formal de desempenho na tomada de decisões sobre a alocação de recursos.⁵⁵⁷

Reforçam a noção de que o objetivo essencial do orçamento de desempenho é aumentar a eficiência alocativa e produtiva do gasto público.⁵⁵⁸

Eles chamam a atenção para a diversidade de tipos de orçamentos de desempenho existentes, circunstância que deve ser levada em conta para saber que nem todo tipo de orçamento de desempenho funcionará e a eficácia de algumas versões desse orçamento pode depender do contexto onde ele é aplicado.⁵⁵⁹

Outro ponto importante por eles ressaltado alude ao fato de que muitas definições de orçamento por desempenho somente o caracterizam “pela metade” quando, por exemplo, referem-se somente à relação, nesse tipo de orçamento, entre medidas de financiamento (*funding measures*) e medidas (indicadores, *measures*) de desempenho, e não à *informação* de desempenho,

⁵⁵⁷ Marc Robinson e Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, p. 5. No original: “performance budgeting refers to procedures or mechanisms intended to strengthen links between the funds provided to public sector entities and their outcomes and/or outputs through the use of formal performance information in resource allocation decision-making”. Os autores, por outro lado, lamentam a falta de uniformização dos conceitos, razão pela qual indicam como serão usados “output” e “outcome”, conforme segue: “*outputs* in this paper refer to goods or services provided to external parties (particularly to the public) by agencies, whereas *outcomes* refer to the desired changes induced in persons, social structures or the physical environment by those outputs and other factors”.

⁵⁵⁸ Idem, *ibidem*, p. 12.

⁵⁵⁹ Idem, p. 8-9.

isto é, outros tipos de informação são necessários e não somente o binômio recursos/indicadores de desempenho.⁵⁶⁰

Ao se engendrar esse tipo de orçamento, partiu-se da constatação de que a alocação de recursos públicos não acompanha de forma adequada a mudança de necessidades e prioridades da sociedade, desembocando em programas ineficientes, principalmente pela falta de atribuição de responsabilidade pelos resultados imaginados.

Os orçamentos tendem a ser excessivamente “incrementalistas”, o que provoca a reelaboração de um orçamento quase que automaticamente, sem praticamente levar em consideração o surgimento de novas políticas públicas.⁵⁶¹

Diversos fatores podem contribuir para que o orçamento de desempenho não funcione, ou funcione inadequadamente, segundo os críticos.

Exemplo disso é a pretensa racionalidade que deveria permear as escolhas sobre o que fazer com poucos recursos para serem mais bem aproveitados para atingir os grandes objetivos sociais. Alega-se que o político nem sempre age racionalmente.

Outro ponto objeto de crítica é o fato de que nem sempre é possível ao setor público claramente especificar os resultados pretendidos e a sua relação com os serviços oferecidos e atividades desenvolvidas.⁵⁶²

7.3.1 *Orçamento de resultados (outro nome para “de desempenho”)*

Os estudos acerca do chamado “orçamento de resultados” ou “de desempenho” são razoavelmente bem difundidos em di-

⁵⁶⁰ Marc Robinson e Jim Brumby, *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, p. 10.

⁵⁶¹ Marc Robinson e Jim Brumby, *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, p. 12.

⁵⁶² Idem, *ibidem*, p. 15-16.

versos países, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, mas não têm despertado grande interesse no Brasil. A doutrina brasileira, não obstante a relevância do tema, apresenta relutância no aprofundamento de sua investigação, pois, em linhas gerais, a dificuldade inicial diria respeito à discussão sobre a necessidade de uma reforma ampla para a implementação de um modelo adequado ao ordenamento jurídico nacional, bem como as dificuldades inerentes ao processo de modernização da gestão pública.

Pode-se afirmar que o orçamento de resultados é circunscrito pela “gestão de resultados”, isto é, está intimamente ligado à própria natureza teleológica da ideia de Estado. O que a aplicação do orçamento de resultados deixa em evidência é que o Estado existe para desempenhar um papel perante os cidadãos, para gerir a coisa pública da maneira mais eficiente, mais eficaz e mais vantajosa para os administrados.

A atenção do planejamento orçamentário está voltada para o desempenho (resultado), passando pela teleologia (finalidades), ou seja, antes do resultado preexiste a finalidade.

A orientação estatal deixaria de estar depositada sobre insumos e meios, e passaria a “ressaltar os resultados dos serviços efetivamente prestados e dos produtos entregues *ictu oculi* à população”.⁵⁶³ Pode-se dizer, também, que a implementação do orçamento voltado para os resultados implica uma concepção do orçamento como instância reformadora inexorável, pois, segundo esse modelo, a meta não basta, importante é a obtenção de proventos.

Baseando-nos na extensa pesquisa do economista Marc Robinson, do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), temos que orçamento de resultados pode ser definido como aquele baseado no emprego metódico

⁵⁶³ Jens Kromann Kristensen e Walter S. Groszyk, *Outcome-focused Management and Budgeting*, p. 31.

de informações, por meio do qual se pode potencializar, linhas gerais, o manuseio da verba pública. Em suas exatas palavras:

A definição de orçamento de desempenho [ou de resultado] apresentada é ampla. Ele se refere aos mecanismos e processos de financiamento do setor público elaborados para reforçar o vínculo entre financiamento e resultados (*outputs* e *outcomes*), mediante o uso sistemático de informação formal de resultado, com o objetivo de melhorar a alocação e a eficiência técnica do gasto público. A “informação de resultado”, neste contexto, refere-se, primeiramente, à informação sobre os resultados atingidos pelo gasto público e, depois, à informação sobre os custos para atingir esses resultados. Segue-se que esta definição contrasta com algumas visões alternativas sobre o que significa o orçamento de desempenho.⁵⁶⁴

Para o pesquisador, o elemento basilar na definição do conceito de orçamento de resultados é a informação, mais especificamente as informações atinentes tanto ao desempenho do Poder Público no alcance de resultados quanto aos custos engendrados na obtenção destes. Dito de outro modo, as informações importam na medida em que podem ser manejadas como indicadores de tomada de decisão pela entidade pública.

Portanto, em termos conceituais, o orçamento de resultados corresponde a um modelo orçamentário que arregimenta e articula informações a respeito do desempenho de programas

⁵⁶⁴ Marc Robinson, *Performance Budgeting – Linking Funding and Results*, p. 10. No original: “The definition of performance budgeting put forward is a broad one. It refers to public sector funding mechanisms and processes designed to strengthen the linkage between funding and results (outputs and outcomes), through the systematic use of formal performance information, with the objective of improving the allocative and technical efficiency of public expenditure. ‘Performance information’ in this context refers, first, to information on results achieved by public expenditure and, second, to information on the costs of achieving those results. In what follows, this definition is contrasted with some alternative views of what performance budgeting means”.

instituídos pelo Poder Público, com o objetivo de auxiliar na tomada de decisões e na sua efetividade. Desse modo, tanto informação sobre o desempenho quanto o emprego dessa informação no processo de tomada de decisões pelos Poderes constituídos são fatores fulcrais na conceituação do orçamento de resultados.

Apesar de, nesse tipo de orçamento, o enfoque estar direcionado para os fins da atividade empreendida pelo órgão estatal, o que evidentemente implica maior grau de maleabilidade no exercício das funções de públicas, não se pode elencar o fator “maleabilidade”⁵⁶⁵ como constitutivo do orçamento de resultados ou como pressuposto de seu êxito, mas sim como um fator muito mais ligado a circunstâncias de ordem política.

Em outras palavras, o que aqui se está acentuando é que a visão “formal” do orçamento não permite a sua flexibilização depois de aprovado, a não ser excepcionalmente e sob certas condições, e que há quem pugne por essa “flexibilização” para dar mais efetividade ao orçamento.

Esse é um tema complexo do ponto de vista jurídico, porquanto a pressuposição é a de que, quando aprovada a lei orçamentária, a decisão política foi a que ali restou plasmada. A menos que se encontrem mecanismos aptos a justificar e “flexibilizar” o orçamento aprovado, deve ele ser executado conforme a lei aprovada.

A relação dessa ideia com a do orçamento impositivo não é, como à primeira vista pode parecer, totalmente paradoxal. Mesmo considerando-se um orçamento *mandatório*, poder-se-iam engendrar cláusulas de flexibilização, a serem utilizadas sob certas circunstâncias, que tornariam o orçamento mais “maleável” no sentido da persecução da maior eficiência possível.

⁵⁶⁵ Allen Schick, *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not*, p. 110.

7.3.2 O “novo” orçamento de desempenho

Giacomoni aponta três componentes básicos no “novo” orçamento de desempenho: a estrutura de programa, o sistema de mensuração e o sistema de determinação de custos.⁵⁶⁶ Pode-se notar que parte desses elementos, especialmente a estrutura de programas, já integrava o orçamento de desempenho original, o mesmo acontecendo com o orçamento-programa.

Em verdade, a ideia do “programa” está na base de todos os movimentos reformistas do processo orçamentário, desde a década de 1950.⁵⁶⁷

No que respeita à *mensuração* do desempenho, cremos que se pode resumir a questão da seguinte forma, em termos evolutivos: *a)* no orçamento tradicional, “o foco central da avaliação do desempenho é a conformidade e o controle; *b)* no orçamento-programa, “mede-se o desempenho do ponto de vista da eficiência econômica, dada pela relação insumo/produto”; e *c)* no orçamento de resultado, o desempenho considera “o impacto que os produtos têm frente às necessidades sociais, à resolução de problemas e ao desenvolvimento econômico-social”.⁵⁶⁸

Como já se percebeu, as formas de pensar o orçamento, aproximadamente desde meados do século XX até os nossos dias, vêm se aprimorando, buscando sempre maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Podemos dizer, assim, que talvez não seja adequado enquadrar um determinado modo de orçar a um tipo fixo, pronto e acabado. O que se vê permeando os orçamentos em períodos históricos recentes é a ideia de programa, de resultado, de eficiência, de responsabilização. Nesse sentido, algo do orçamento-programa permanece presente nos vários modelos de orçamento por desempenho, assim como no “novo” orçamento de desempenho estão embutidas as ideias do

⁵⁶⁶ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 193.

⁵⁶⁷ Idem, *ibidem*, p. 194.

⁵⁶⁸ Idem, p. 197.

orçamento-programa, do orçamento-funcional, dos primeiros orçamentos por (ou de) desempenho etc.

Costuma-se distinguir os vários tipos de orçamento surgidos na atualidade, mas não se devem deixar de lado as considerações feitas anteriormente.

Dito isso, passemos à distinção, objetivamente exposta por Giacomoni,⁵⁶⁹ entre os tipos que mais se aproximam, tendo como paradigma o “novo” orçamento de desempenho: este se diferencia do “orçamento por produtos”, do “orçamento-programa”, do “PPBS” e do “de desempenho”, por incluir uma nova categoria de objetivos, quais sejam *os resultados (outcomes)*. Diz ele:

No *performance budget* original e no Orçamento-programa, a medida do desempenho estava representada principalmente nos *produtos (outputs)* levados a cabo pela administração pública. Nos processos convencionais de produção, os *produtos* representam as *saídas* do sistema. Na administração governamental, ainda que os *produtos* – bens e serviços produzidos ou providos pelo setor público – tenham relevância por princípio, o que importa são os resultados alcançados em termos econômicos e sociais.⁵⁷⁰

Mesmo entre o “novo” orçamento de desempenho e o “orçamento por resultados” que poderiam, à primeira vista, ser sinônimos, a doutrina aponta diferenças.

O mesmo autor aqui citado relata que em 1993, aprovado o *Government Performance and Results Act (GPRA)*, restava determinar a elaboração de um orçamento de desempenho que, para distinguir daquele existente desde os anos 1950, passou a denominar de “novo”. Já o orçamento por resultados decorreu de uma compreensão a respeito do orçamento de consultores, dentre eles David Osborne e Peter Hutchinson, que se basearam na realidade de que, uma vez que são os cidadãos que financiam

⁵⁶⁹ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 198.

⁵⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 198 (grifos no original).

o Estado por meio de impostos, eles devem conduzir o processo orçamentário e dizer o que desejam em contrapartida a esses recursos transferidos ao setor público; assim, o orçamento deve basear-se em resultados e “a administração pública ser controlada e responsabilizada por eles”.⁵⁷¹

Voltando os olhos para o que se passa em nosso país, compartilhamos a opinião de Marcos Nóbrega, quando afirma que nosso sistema jurídico – ele se refere especificamente ao Direito Financeiro e ao Direito Administrativo – ainda possui “fortes entraves” para a aceitação de padrões de eficiência. Atribui essas dificuldades à nossa tradição legalista, que encara os relatórios contábeis e informações financeiras “apenas como instrumentos para comprovação de conformidade entre os gastos e a legislação correlata”.⁵⁷²

Efetivamente, talvez o maior entrave para qualquer reforma administrativa – aqui encaixando-se também qualquer reforma orçamentária – seja a natural e consistente resistência que a “burocracia” estatal costuma apresentar ao novo. Primeiramente, sob o aspecto psicológico, porque velhos hábitos se consolidam e, normalmente, as pessoas têm certo receio do “novo”. Em um segundo plano talvez esteja o temor de perder algum poder ou privilégio.

7.3.2.1 Ainda o “novo” performance budget

Nazaré da Costa Cabral refere-se a uma “nova versão” da *performance budgeting*, que agora aparece associada a novas formas de gestão financeira: a *performance management*, traduzida em Portugal como “gestão por objetivos”.⁵⁷³ A autora sustenta que o último degrau para a mudança que desembocou

⁵⁷¹ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 202-203.

⁵⁷² Marcos Nóbrega, *Orçamento, eficiência e performance budget*, p. 203.

⁵⁷³ Nazaré da Costa Cabral, *Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português*, p. 642.

no atual “orçamento de objetivos” teve lugar durante a Administração Clinton, nos Estados Unidos, mediante a aprovação do Relatório Gore, em 1994, intitulado *Reinventing Government*, que apresentou medidas de reforma na gestão administrativa e apontou caminhos de mudança no processo orçamentário.⁵⁷⁴

A partir daí, surge esse “novo” modelo de *performance budgeting*, que contém os elementos deste (que privilegiava os *inputs*), e acresce outros elementos inovadores, a saber: “(a) incorpora expressamente medidas de *performance* e sistemas de avaliação de resultados; (b) inclui formas mais exigentes de controlo e responsabilidade, associadas a sistemas de prémios/incentivos e de sanções”.⁵⁷⁵

Uma observação fundamental é feita pela autora, segundo a qual a *performance*

[...] não deve ser, portanto, apenas uma ideia. Um dos seus impactos mais reclamados e aclamados prende-se com as mudanças ao nível dos *processos e estruturas orçamentais*. Deste ponto de vista, a questão fundamental que se coloca é a de saber que estrutura orçamental melhor se adapta “a orçamentação por objetivos”.⁵⁷⁶

Não conseguimos imaginar como implantar, em qualquer lugar do planeta, o orçamento de resultado sem que essa introdução venha acompanhada da mudança da mentalidade e da cultura de gestão no ambiente público. Essa mudança de cultura, em direção a uma gestão de objetivos, envolve os seguintes fatores, em uma apreciação feita pela autora citada retro:

a) concretização de uma gestão em termos de mercado, o que supõe a concretização de alguns elementos de privatização de gestão pública (*lato sensu*);

⁵⁷⁴ Nazaré da Costa Cabral, Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português, p. 643.

⁵⁷⁵ Idem, *ibidem*, p. 645, com base em Jack Diamond.

⁵⁷⁶ Idem, p. 646.

- b) redefinição do modelo de Administração Pública: substituição do modelo burocrático (vertical), por mecanismos de tomada de decisão horizontal, por um maior envolvimento de funcionários e dirigentes, maior responsabilização de todos os actores e uma maior cultura de *accountability*;
- c) flexibilização da gestão pública, designadamente ao nível dos procedimentos de contratação e aquisição de bens e serviços;
- d) eliminação de todos os mecanismos de centralização na aquisição de bens e serviços (v.g. centrais de compras públicas etc.);
- e) flexibilização na contratação de pessoal;
- f) flexibilização na atribuição de dotações e de execução orçamental;
- g) mecanismos de *avaliação de desempenho* a aplicar a todos os altos dirigentes e pessoal e de responsabilização efectiva perante os objetivos associados a cada programa de atividades.⁵⁷⁷

7.3.3 A performance e os recursos humanos

Um aspecto que não pode ficar de fora do debate sobre o desempenho é o pertinente a “recursos humanos”. Uma vez que se procura adotar os instrumentos da empresa privada no âmbito público, deve-se, a nosso ver, proceder como estas na busca do aprimoramento do pessoal que vai gerir as contas públicas, significando, no nosso caso, mais proximamente, aqueles que irão efetivamente elaborar e executar o orçamento.

Deve-se, em primeiro lugar, embora isso seja óbvio, lembrar que serão seres humanos que elaborarão e executarão o orçamento, bem como serão humanos os destinatários últimos dos efeitos do orçamento.

⁵⁷⁷ Nazaré da Costa Cabral, *Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português*, p. 653.

Yves Chevalier salienta que, com a elaboração de normas jurídicas, a função pública é um dos mais poderosos meios de ação do Estado e, em um contexto orçamentário forçado à redução do déficit e do endividamento – como ora sucede na Europa –, “o desempenho da gestão dos recursos humanos (GRH) é incontestavelmente uma questão maior, senão o principal desafio, da reforma do Estado nos próximos anos”.⁵⁷⁸

Os fatores citados pelo autor ora invocado, embora se refiram à situação vivida na atualidade na União Europeia, podem perfeitamente, de modo geral, ser reconhecidos em nosso país. Para ilustrar esse ponto, recorreremos à alusão de Chevalier ao fato de que os grandes desafios da nossa época – como a educação, a luta contra a exclusão, a segurança, a saúde pública –, aliados ao crescente aumento da exigência em termos de qualidade do serviço público pelos usuários e outras circunstâncias, entre elas “a profunda demanda de reconhecimento por parte dos funcionários [públicos]”, demonstram a rapidez da mudança de padrão no respeitante à gestão pública.⁵⁷⁹

7.3.4 *O que esperar com a adoção do orçamento de resultado?*

Os países que pretendam enquadrar seus orçamentos no tipo “orçamento de resultado” esperam, em primeiro lugar, reduzir a despesa e tornar mais eficientes a alocação e a utilização dos recursos financeiros, além de, evidentemente, melhorar o

⁵⁷⁸ Yves Chevalier, LOLF et fonction publique: GRH, performance et management, p. 99, em tradução livre. No original: “la performance de la gestion des ressources humaines (GRH) est incontestablement un enjeu majeur, sinon le principal enjeu, de la réforme de l’État dans les années à venir”.

⁵⁷⁹ Idem, ibidem, p. 100.

desempenho do setor público e a informação relativa à *accountability*⁵⁸⁰ para os políticos e cidadãos.⁵⁸¹

Como explica Luís Faria:

Esta nova perspectiva de análise dos resultados permite uma utilização mais flexível dos recursos orçamentais e, desta forma, os gestores públicos dispõem de uma maior liberdade na utilização dos recursos que têm à sua disposição, mas, simultaneamente, tornam-se responsáveis pelo desempenho obtido na prestação de serviços.⁵⁸²

Esse mesmo autor observa, também, que vários procedimentos e expedientes utilizados por esse tipo de orçamento não são novos, simplesmente percebeu-se que “com cada vez menos recursos para gastar torna-se fundamental conceder mais atenção aos resultados obtidos com a despesa pública”.⁵⁸³

Com base no estudo de Faria, apresentaremos aquilo que se considera como vantagens e também as críticas ao orçamento de resultado (ou por resultados).

As principais vantagens constatadas nas recentes aplicações desse tipo de orçamento são: *a*) a comunicação entre o governo e os cidadãos; *b*) a melhor gestão dos serviços públicos; *c*) a tomada de decisão em termos de orçamento mais informada com base nos resultados obtidos; e *d*) mais transparência e *accountability*, uma vez que o orçamento por resultados apresenta indicadores de desempenho e facilita o escrutínio das políticas públicas.⁵⁸⁴

Quanto às críticas, o autor em análise aponta que o orçamento por resultados é habitualmente criticado por conduzir a

⁵⁸⁰ Reconhecendo a dificuldade de traduzir o termo para o português, para nós *accountability* será tida como “responsabilização” pura e simples e “responsabilização pela gestão de recursos”.

⁵⁸¹ Luís Faria, Orçamento estratégico, p. 4-5.

⁵⁸² Idem, ibidem, p. 5.

⁵⁸³ Idem, p. 6.

⁵⁸⁴ Idem, p. 8.

sistemas de planejamento mecanicistas, demasiado complexos, recheados de informação inútil e pelo fato de a informação de desempenho ter pouco impacto na tomada de decisões.⁵⁸⁵

Outro ponto de desaprovação do orçamento por resultado está em que há poucos exemplos de programas bem definidos, com objetivos claros e indicadores coerentes.

É igualmente mencionada a utilização de métodos tradicionais detalhados *line-item* e a ausência de delegação de autoridade nos gestores públicos, fato que os impede de gerirem eficientemente o seu orçamento ou, por exemplo, de contratarem ou despedirem pessoal.

Por fim, alega-se que o desempenho não tem a influência desejada na tomada de decisão orçamentária.⁵⁸⁶

Após análise das críticas apresentadas, pode-se concluir que elas incidem, sobretudo, na indefinição e fraca implementação do programa, e não sobre os objetivos que o orçamento por resultados se propõe atingir.⁵⁸⁷

Nesse ponto, cabe lembrar que, embora nossa legislação não o denomine “orçamento de desempenho” ou equivalente, a Lei 4.320/1964 já se reporta ao “controle de resultado” no art. 75, III, ao dizer que “o controle da execução orçamentária compreenderá: [...] III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”.

7.4 Conclusão

Se pudéssemos resumir o que está no bojo deste capítulo – e é o que se pretende realçar –, diríamos que a evolução do orçamento em termos de sua eficiência demonstra que, desde que ele

⁵⁸⁵ Luís Faria, Orçamento estratégico, p. 10.

⁵⁸⁶ Idem, ibidem, p. 10.

⁵⁸⁷ Idem, p. 10-11.

deixou de ser uma peça estática, quase que exclusivamente contábil, houve uma busca pelo seu aperfeiçoamento, implícita na qual estava a procura pela eficiência, conscientemente ou não.

Ao orçamento de desempenho inicial faltava vinculação ao planejamento, com o que se passou ao orçamento-programa. Como o orçamento de desempenho ainda era falho, faltando-lhe a vinculação com o planejamento governamental, partiu-se para uma técnica mais elaborada, que é o orçamento-programa. Reconhecendo a insuficiência deste último, a busca continuou – e prossegue sempre –, desembocando no “novo” orçamento de resultado, ou de desempenho, ou *performance budget*, o nome que se lhe queira dar.

A ligação entre orçamento e programas continua como uma ideia fundamental, principalmente dado o fato de que a Constituição de 1988 colocou o planejamento em um processo contínuo da ação estatal, o que implica a necessária imbricação planejamento/orçamento.

O fato é que, a despeito dos acréscimos ocorridos durante essa evolução, a maior parte dos elementos dos tipos de orçamentos anteriores permaneceu nos mais atuais, revelando que nem sempre se deve deixar de parte totalmente um instrumento mais antigo (em qualquer aspecto da vida) em benefício do novo, somente por sê-lo.

Ademais, como se disse, a busca pelo aperfeiçoamento do orçamento (melhor dito, da “orçamentação” como um todo) é constante e permanente, como também o é a busca pelo aperfeiçoamento do Estado, das instituições e, conseqüentemente, da otimização dos recursos públicos, dado que estes serão os responsáveis pela manutenção do Estado (e pelo seu aprimoramento), seja ele de que tipo for.