

**ORÇAMENTOS PÚBLICOS
E DIREITO FINANCEIRO**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Orçamentos públicos e direito financeiro / coordenadores José
Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora
Revista dos Tribunais, 2011.

Vários autores.
ISBN 978-85-203-2980-1

1. Orçamentos públicos 2. Orçamentos públicos – Leis e legislação
– Brasil I. Conti, José Mauricio; Scaff, Fernando Facury.

11-08125

CDU-34:336.126.5(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Orçamentos públicos :
Finanças públicas : Direito financeiro 34:336.126.5(81)

JOSÉ MAURICIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF

Coordenação

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaías José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Coordenação

JOSÉ MAURICIO CONTI

FERNANDO FACURY SCAFF

Adilson Abreu Dallari / Alexsandra Katia Dallaverde / Alessandro Octaviani / Ana Carla Bliacheriene / André Castro Carvalho / Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo / Bruno Mitsuo Nagata / Carlos Otávio Ferreira de Almeida / Celso de Barros Correia Neto / Cesar Augusto Seijas de Andrade / César de Moraes Sabbag / Cleucio Santos Nunes / Cristiane Coelho / Eliana Franco Neme / Emerson Cesar da Silva Gomes / Eurípedes Gomes Faim Filho / Fabrício Motta / Fernando Facury Scaff / Flávio Rubinstein / Flavio Tudisco / Francisco Cañal / Francisco Sérgio Silva Rocha / Franselmo Araújo Costa / Gabriel Loretto Lochagim / Guilherme Bueno de Camargo / Guilherme Jardim Jurksaitis / Helio Martins Tollini / Horacio Guillermo Corti / Izaias José de Santana / James Giacomoni / João Ricardo Catarino / José Augusto Moreira de Carvalho / José Mauricio Conti / José Roberto R. Afonso / Kiyoshi Harada / Kleber Luiz Zanchim / Luciano Ferraz / Luís Felipe Valerim Pinheiro / Luiz Alberto David Araujo / Marcelo Guerra Martins / Márcio Ferro Catapani / Marco Antonio Hatem Beneton / Marcos Nóbrega / Maria de Fátima Ribeiro / Maria Elisa Cesar Novais / Maurício Barros / Moacir Marques da Silva / Nazaré da Costa Cabral / Raquel Cavalcanti Ramos Machado / Renato Jorge Brown Ribeiro / Rodrigo Oliveira de Faria / Sandoval Alves da Silva / Sérgio Assoni Filho / Ursula Dias Peres / Valmor Slomski / Vasco Valdez / Wallace Paiva Martins Junior

© desta edição [2011]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

ANTONIO BELINELO

Diretor responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)
Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: www.rt.com.br

Impresso no Brasil [09-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [31.08.2011]



ISBN 978-85-203-2980-1

AS DESPESAS PÚBLICAS NO ORÇAMENTO: GASTO PÚBLICO EFICIENTE E A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

VALMOR SLOMSKI

Doutor em Ciências Contábeis. Professor do Curso de Ciências Contábeis e do Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade da FEA/USP – valmor@usp.br.

URSULA DIAS PERES

Doutora em Economia e Professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política da EACH/USP– uperes@usp.br.

RESUMO: O controle do orçamento público, que implica o acompanhamento das receitas e despesas públicas é uma atividade de extrema importância nas democracias modernas. O Brasil vem desenvolvendo novas formas de controle e gestão orçamentária, mas ainda busca novos avanços nessa área que possam aumentar a transparência e *accountability* dos gastos públicos. Este trabalho trata destas questões e busca pontuar a importância do equilíbrio orçamentário para a boa gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Finanças públicas – Orçamento – Gestão pública – Governança e *accountability*.

ABSTRACT: Public Expenditure in the Budget: Public Spending Efficiency and Modernization of Public Management. The control of public budget, which entails the follow up of public revenues and expenses, is a highly relevant activity in modern democracies. Brazil has been developing new forms of budget control and management; however, it still seeks for new advances in this area that allow for increased transparency and accountability of public expenses. This chapter approaches these issues and aims to highlight the importance of budget balance in the good public management.

KEYWORDS: Public finances – Budget – Public management – Governance and accountability.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. As despesas públicas no orçamento: 2.1 A importância do orçamento público e das despesas públicas; 2.2 Os diferentes tipos de despesa e seus impactos sociais e econômicos; 2.3 As características do orçamento e da despesa pública no Brasil – 3. Gasto público eficiente e a modernização da gestão pública: 3.1 A percepção da necessidade de mudança do *ethos* público e do controle de eficiência e eficácia dos gastos; 3.2 A reforma do Estado – Da administração pública burocrática para gerencial: gestão baseada em resultados – 4. Governança na gestão pública – 5. Considerações finais – 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O crescimento econômico alcançado pelo Brasil nos últimos anos tem colocado o país em patamar de destaque tanto de investidores internacionais quanto dos analistas econômicos que ora projetam um futuro dourado de grande potência mundial, ora assumem a fala cautelosa de que ainda existem muitos ajustes e reformas estruturais nas contas públicas que precisam ser feitos para que o crescimento não seja acompanhado de um estouro inflacionário.

Se por um lado o país parece estar vivendo um crescimento continuado do consumo e do crédito, é fato também que ainda há dúvidas sobre a sustentabilidade dos investimentos públicos tão necessários nas áreas de infraestrutura, além das despesas de pessoal nas três esferas.

Essas questões cotidianas na discussão política e econômica do país revelam a enorme importância da despesa e do orçamento público, isto porque toda e qualquer decisão sobre esses gastos mencionados seja em âmbito federal, estadual ou municipal, passa obrigatoriamente por decisões de cunho orçamentário.

Em função disso, este capítulo se propõe a uma breve discussão sobre a importância da despesa e do orçamento público, além de tratar também das mudanças mais recentes em termos de gestão pública no Brasil. Dessa forma, no primeiro tópico (item 2) serão apresentadas características das despesas e do orçamento público, em especial aquelas concernentes à estrutura brasileira. No segundo tópico (item 3) será apresentada a evolução pela qual passou a gestão pública brasileira no período recente de mudanças políticas e econômicas, em direção à modernização da máquina administrativa, com intuito de buscar maior eficiência e eficácia do gasto público.

O item 4 faz a discussão da importância da governança pública e dos mecanismos de controle e *accountability* do Estado para a construção de um modelo de gestão pública permeável e correspondente aos anseios da sociedade. Finalmente, são apresentadas as considerações finais, a partir dos desafios que ainda precisam ser superados na busca de uma gestão pública eficiente e moderna no Brasil.

2. AS DESPESAS PÚBLICAS NO ORÇAMENTO

O orçamento público é um dos mais importantes instrumentos de planejamento e ação do Estado moderno. Após inúmeras mudanças desde seu surgimento embrionário na Inglaterra do século XIII,¹ este é hoje um complexo instrumento de gestão, utilizado por governos de diferentes matizes com o intuito de cumprir diferentes funções como a indução econômica, distribuição de renda, alocação e oferta de bens e serviços públicos, entre outras, derivadas das funções clássicas descritas por Musgrave.²

2.1 A importância do orçamento público e das despesas públicas

Segundo Giambiagi e Além e Rezende³ pesquisas com países da OCDE em período superior a um século demonstram que os gastos públicos dos países têm crescido ao longo das últimas décadas. Como é possível acompanhar na Tabela 1, as principais economias mundiais em 1996 apresentavam um peso das finanças públicas variando de 33 a 64% do PIB, no Brasil este percentual estava em torno de 45%.

Tabela 1 – Crescimento do Gasto Público em Países Selecionados (% do PIB) (a)

País	1870 (b)	1937 (b)	1980	1996 (c)
Alemanha	10,0	34,1	47,9	49
Canadá	-	25,0	38,8	44,7
Espanha (d)	-	13,2	32,2	43,3
EUA	7,3	19,7	31,4	33,3
França	12,6	29,0	46,1	54,5
Itália (d)	11,9	24,5	42,1	52,9
Japão	8,8	25,4	32	36,2
Reino Unido	9,4	30,0	43	41,9
Suécia	5,7	16,5	60,1	64,7
Brasil	-	15	24,9	45,2

(a) Governo geral.

(b) Valor referente ao ano mais próximo para o qual se dispõe de dados no período.

(c) Dados do Brasil referentes a 1992.

(d) Até 1937, dados referentes apenas ao Governo central.⁴

1. GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2008.

2. REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

3. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia Duarte. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008; REZENDE, Fernando. Op. cit.

4. Fonte: GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia Duarte. Op. cit.; REZENDE, Fernando. Op. cit.

A Tabela 1 revela que a participação das finanças públicas na economia tem relevância crescente, apesar das mudanças de orientação nas políticas econômicas ao longo das décadas, oscilando entre maior ou menor liberalização do mercado e intervenção do Estado. Essa relação se dá por meio do orçamento público que, como já dito, é o principal instrumento de intervenção e/ou indução econômica das democracias modernas.

Nas democracias modernas o orçamento público apresenta sempre uma importância conjugada de viés técnico e político. Isto se dá porque o orçamento público é a base do planejamento econômico do Estado, compreendendo todas as receitas e despesas produzidas por este, calculadas a partir de bases estatísticas e econômicas, porém sem deixar de ter a influência programática de cada governo eleito, a cada mandato político. Assim, apesar da base de receitas e despesas ser técnica, suas fontes e usos são ajustados conforme diferentes posições políticas de partidos, dirigentes eleitos e segmentos sociais, o que confere ao orçamento uma importância técnico-política e implica, e até poderíamos dizer, obriga, seu acompanhamento e controle acurado pela sociedade de modo que seja possível confirmar se as escolhas democráticas realizadas estão de fato contidas nas peças orçamentárias elaboradas e votadas pelo poder público.

Nesse aspecto é importante conhecer, por um lado, a forma como o Estado arrecada suas receitas, e também como este realiza as despesas públicas. A forma de arrecadação do Estado está majoritariamente no âmbito das políticas tributárias, que em tese se apoiam em princípios de justiça, equidade, entre outros.⁵ Estas atuam na função distributiva do Estado, especificamente, na medida em que se trabalhe a questão da equidade contributiva do cidadão.⁶

No que diz respeito à despesa pública, é por meio destas que o Estado realiza suas mais variadas funções, garantindo: (a) a prestação de serviços e bens públicos, seja de forma direta, ou por intermédio de órgãos de regulação econômica; (b) distribuição de riquezas, por meio da universalização de serviços públicos, como a educação e saúde, além da criação de programas específicos para segmentos sociais de menor renda; (c) estabilização econômica, aumentando ou reduzindo suas despesas de custeio e investimento em função do nível de demanda agregada da economia, com a expectativa de acelerar ou reduzir o crescimento econômico, a inflação, nível de endividamento, entre outras variáveis macroeconômicas.

5. LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Brasília: IPEA, ago. 1999. Texto para Discussão n. 666.

6. Este texto não tem como objeto específico a questão da receita pública ou da política tributária, para maiores detalhes destas questões sugere-se a leitura de: GRANADO, A.C., PERES, U. D. Reforma tributária: Aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. *Cadernos Adenauer*: n. 1 ano XI. p. 45-61. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

2.2 Os diferentes tipos de despesa e seus impactos sociais e econômicos

A determinação das despesas públicas no orçamento tem extrema relevância social e econômica. As diferentes naturezas da despesa pública executadas pelo Estado podem ter graus distintos de interferência e propagação econômica ajudando a explicar o crescimento ou a estagnação de um país. Entre essas variadas naturezas, seguindo a classificação keynesiana utilizada por Rezende, podemos dividi-las em quatro grandes blocos: despesas de transferências diretas a pessoas, despesas com consumo do governo, investimentos, e pagamento do serviço da dívida pública.⁷

No primeiro bloco temos as despesas de transferências diretas a pessoas que incluem pagamentos de benefícios, desde programas de renda e bolsa familiar, até aposentadorias e pensões do sistema previdenciário nacional. Este tipo de despesa tem, em geral, um impacto muito alto sobre consumo, visto que as pessoas que os recebem têm propensão marginal maior a consumir do que a poupar e assim o impacto do aumento desses gastos gera um aumento de demanda agregada superior às outras naturezas de despesa.

As despesas com consumo do governo têm como principal item os gastos com salários do funcionalismo público. Estes implicam impactos em consumo e poupança, podendo haver grandes variações em função do tipo de funcionário e salário envolvido, contudo, sua propensão marginal a consumir é inferior à do primeiro bloco. No terceiro bloco, temos as despesas com investimentos, voltados à formação de capital, a partir da realização de obras públicas, nas quais há diferentes contratos de serviços de terceiros. Neste caso, segundo Rezende,⁸ há uma grande apropriação da renda gerada em projetos de obras pelos contratados, cuja propensão marginal a consumir é inferior a dos segmentos que recebem transferências e também salários, o que tende a gerar tanto aumento de consumo quanto de poupança ou investimento.

No entanto, há divergências de entendimento em relação a esse modelo keynesiano. Na análise econômica há trabalhos distintos que divergem dessa relação apontada no aumento de demanda agregada e crescimento econômico a partir da expansão de gastos do governo, seja com despesas de transferência, pessoal ou investimento. Segundo Rocha e Giuberti,⁹ a análise keynesiana tradicional não leva em consideração o aspecto de sinalização gerado pelo aumento ou redução de gastos governamentais. Para as autoras uma vez que a sociedade antecipe o aumento

7. REZENDE, Fernando. Op. cit.

8. Idem.

9. ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os Estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. XXXIII [Proceedings of the 33th Brazilian Economics Meeting]. Anais... Natal: ANPEC, 2005.

ou corte de impostos futuros a partir dos gastos anunciados pelo governo, a resultante em termos de demanda e crescimento econômico não é tão previsível.

Com relação às despesas com pagamento do serviço da dívida pública, estas têm seu tipo de impacto dependente do prazo em que se avalia a dívida pública.¹⁰ Na análise convencional, que é utilizada por grande parte dos economistas,¹¹ no curto prazo a dívida pública leva a um crescimento da demanda agregada e tem efeito expansivo na economia. Já no longo prazo o crescimento da dívida pública acaba por redirecionar recursos do investimento, que levariam à formação de capital para seu pagamento e dessa forma, conduz a uma retração econômica.¹²

O Estado articula então essas diferentes despesas a partir de sua capacidade arrecadatória e com distintas finalidades sociais e econômicas. Dependendo do peso de cada bloco de despesa no orçamento público é possível influenciar mais fortemente a poupança ou o consumo, a retração ou a expansão econômica. Outra questão importante é que apesar da influência econômica dos gastos do governo central, em geral, ser maior, o raciocínio anterior torna-se ainda mais complexo em países federativos, nos quais há divisão de recursos e atribuições quanto às despesas públicas em diferentes esferas governamentais.

2.3 As características do orçamento e da despesa pública no Brasil

O Brasil é uma república federativa na qual as três esferas de governo, isto é, a União, os Estados e os Municípios, são autônomas, com prerrogativas tributárias e orçamentos próprios, conforme definido no art. 18 da CF/1988. Quanto a isso, é interessante ressaltar que os municípios assumiram o caráter de “ente federativo” somente a partir dessa Constituição Federal, o que é único no mundo, entre os Estados federados. As esferas subnacionais têm hoje importante papel no gasto público, visto que são responsáveis por cerca de 17% da receita pública disponível no país, como mostra a Tabela 2, a seguir.

Esta atribuição cresceu de forma significativa nas últimas décadas, visto que a Constituição Federal previu maiores transferências correntes a estes entes. A atribuição das despesas públicas, contudo, não se deu de forma *pari passu* com a descentralização tributária e apenas no final da década de 1990 as definições de despesas dos entes locais tornaram-se mais claras, ainda que não totalmente até hoje.

10. ELMENDORF, Douglas W.; MANKIW, N. Gregory. Government debt. *NBER Working Paper*. n. 6.470, mar. 1998.

11. Além da análise convencional, segundo Elmendorf e Mankiw existe a análise fundamentada na teoria da equivalência ricardiana, segundo a qual o impacto da dívida pública sobre as variáveis econômicas é neutro. Esta visão, contudo, é menos respaldada pelos economistas e formuladores de política econômica (*idem*).

12. REZENDE, Fernando. *Op. cit.*

Tabela 2 – Carga tributária global e divisão Federativa – 1960/2008

Carga Tributária por Ente Federativo								
Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
Carga - % do PIB				Composição - % do Total				
Arrecadação direta								
1960	11.14	5.58	0.7	17.42	63.95	32.03	4.02	100
1980	18.31	5.31	0.9	24.52	74.67	21.66	3.67	100
1988	16.08	5.74	0.61	22.43	74.69	25.59	2.72	100
2008	24.92	9.23	1.64	35.8	69.6	25,8	4.6	100
Receita Disponível								
1960	10.35	6.05	1.01	17.42	59.41	34.73	5.8	100
1980	16.71	5.7	2.1	24.52	68.15	23.25	8.56	100
1988	13.48	5.97	2.98	22.43	60.1	26.62	13.29	100
2008	20.65	9.02	6.12	35.8	57.7	25.2	17.1	100

*Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados.*¹³

A Constituição Federal de 1988 determinou não apenas um conjunto de atribuições distintas entre os três entes federados, como também uma sorte de mecanismos diversos de financiamento das despesas públicas, cabendo a cada um dos entes um conjunto de iniciativas arrecadatórias, bem como um compartilhamento naquele financiamento, com transferências constitucionais e voluntárias de recursos entre os entes. A caracterização, porém, dessas atribuições e seu respectivo financiamento mantêm, até hoje, indefinições ou incongruências importantes.

Conforme Granado e Peres,¹⁴ a CF define, em seu art. 20, as atribuições da União. Entre estas atribuições algumas são tipicamente de prestadora de serviços públicos determinados, como os que envolvem a exploração ou concessão dos serviços de telecomunicação, a exploração direta, concedida ou permitida de serviços de radiodifusão, energia elétrica, navegação aérea, transporte ferroviário e aquaviário, além de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional e a administração de portos.

Quanto aos Estados, não há exclusividade de atribuições a esses entes, à exceção da exploração direta ou indireta de gás canalizado, mas a CF, em seu art. 23, define as atribuições concorrentes entre os três entes, essas, porém, carecem ainda de regulamentação. Atualmente, há alguma definição apenas para os serviços de educação, saúde e assistência social, pelos seus mecanismos de financiamento compartilhado.

13. Fonte: AFONSO, José Roberto. Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. *Série Gestão Pública*. n. 63. Santiago do Chile, feb. 2007. SCHMITT, Maurílio Leopoldo. Regime fiscal brasileiro. Curitiba – Apresentação em seminário. 2009.

14. GRANADO, A. C., PERES, U. D. Op. cit.

Já os entes municipais, inicialmente, quando da promulgação da Constituição de 1988, tiveram uma única área social com alguma definição ou regra de financiamento, a educação. Porém, ainda assim, foram definidos apenas os percentuais mínimos de aplicação de recursos no ensino. Além de não haver clareza de como seria esse gasto, a Constituição Federal definiu que Estados e municípios atuariam ambos na oferta do ensino fundamental e, ainda, que caberia à União a erradicação do analfabetismo e universalização do ensino obrigatório.¹⁵ A falta de clareza de como deveria ser o gasto em educação ensejou uma série de desvios e não garantiu a aplicação adequada dos recursos transferidos aos entes subnacionais.¹⁶

Apenas no final da década de 1990 com a EC 14/1996, que implementou o Fundo de Manutenção e Valorização do Ensino Fundamental (Fundef) e com as alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.496/1996, houve o detalhamento da atribuição de deveres quanto ao ensino, mas em especial o fundamental. Recentemente, com a alteração do Fundo para a Educação Básica, o Fundeb, em 2006, os outros níveis e modalidades de ensino tiveram maior clareza de financiamento.¹⁷

Há ainda duas grandes áreas de despesas que hoje têm sua atribuição fundamentalmente no município: a saúde e a assistência social. Ambas tiveram a execução da maioria de seus serviços municipalizadas nas últimas décadas, sendo a assistência bem mais recente, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi implementado a partir da Constituição Federal de 1988 e vem sendo ajustado desde então. A partir de 2000 houve maior clareza sobre as despesas municipais nesse sistema com a EC 29/2000, que obriga a aplicação de 15% dos impostos dos municípios em despesas do SUS. Apesar dos outros entes terem também obrigações contributivas nessa área, a base do sistema, que é de prevenção e atenção básica está calcada nos municípios.

A partir dessa breve explanação, temos que uma parte importante das despesas públicas brasileiras está, atualmente, calcada em sua execução pelo ente local, isto é, saúde, educação e assistência, e as despesas de infraestrutura estão a cargo, majoritariamente, dos dois outros entes (União, Estados e Distrito Federal), ainda que de maneira difusa, conforme as definições constitucionais.

O ordenamento dessas despesas, é importante ressaltar, segue um processamento também definido constitucionalmente e que deve ser atendido em cada uma das três esferas de governo. Esse ordenamento no Brasil determina que o orçamento público e por consequência a despesa pública dependem da tríade criada a partir

15. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças do financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, vol. 57.

16. GRANADO, A. C., PERES, U. D. Op. cit.

17. Esta questão é ainda bastante polêmica. Ver: DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica?. *Educ. Soc. [on-line]*. vol. 27. n. 96. p. 753-774. 2006.

da Constituição de 1988, que envolve o Plano Plurianual de Ações (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e por fim a Lei Orçamentária Anual. Esses três instrumentos orçamentários são peças legais, elaboradas e executadas pelo Poder Executivo e avaliadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, a quem cabe toda a fiscalização sobre o processo orçamentário, nas três esferas federativas.

O PPA é um plano de quatro anos no qual devem estar previstos os objetivos e metas da administração pública que serão executados anualmente por meio da LOA, sempre de acordo com as orientações anuais dadas pela LDO.

Desde 2001, com a aprovação da Lei Complementar de Finanças Públicas, 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), toda a despesa pública autorizada na execução orçamentária anual deve ter coerência com as previsões do PPA e LDO correspondente, medida esta que visa conter as possibilidades de geração de déficit e dívida pública por qualquer dos entes federativos. Além disso, a LRF prevê também tetos para o crescimento da dívida pública e da despesa de pessoal das três esferas, que são acompanhados pelo legislativo e Ministério Público.¹⁸ As modificações trazidas pela LRF ao processo orçamentário brasileiro tiveram a intenção de melhor organizá-lo e coibir desvios e distorções nas finanças públicas das três esferas. Essa lei significou nesse âmbito um marco, visto que buscou alterar um quadro de desajustes fiscais marcados por déficits e dívidas públicas para um cenário de maior controle e previsibilidade de receitas e despesas, buscando alcançar maior eficiência na gestão pública. Em função da importância dessa temática, a próxima seção será dedicada à discussão do gasto público eficiente e da modernização da gestão pública.

3. GASTO PÚBLICO EFICIENTE E A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

O Brasil, assim como boa parte dos países da América Latina, passou por grave crise fiscal ao final da década de 1970. Após um período de crescimento econômico sustentado por poupança externa, esses países viram a reversão do cenário econômico, após a crise do petróleo e dos juros americanos, e passaram a ter que lidar com um processo de estagnação conjugado a altos patamares inflacionários.¹⁹ A estagnação econômica e o processo inflacionário desencadearam uma série de medidas de ajuste fiscal claramente incompatíveis com o aumento das despesas públicas, em especial para oferta de bens e serviços públicos. O pagamento do serviço

18. Para maiores detalhes sobre os regramentos da LRF ver: MACHADO JR., J. Teixeira; COSTA REIS, Heraldo. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003; e SŁOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.

19. EICHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.

da dívida transformou-se em temática principal na década de 1980, juntamente com os planos de estabilização monetária.

O corolário disso no âmbito da gestão pública foi uma devastadora crise no processo de planejamento e formulação de políticas públicas. O Brasil, que havia vivido a era dos grandes planos nacionais de desenvolvimento desde a década de 1950, via-se impedido de formular propostas de novos investimentos e expansão de gastos em um horizonte mínimo de um ano. O processo inflacionário, em especial, transformou-se no algoz do planejamento público.

A grande dificuldade de previsão de receitas e despesas públicas diante de um cenário de inflação elevada e crescente fez com que durante a década de 1980 fosse cultivada a ideia na administração pública brasileira de que era uma perda de tempo planejar e formular planos e orçamentos públicos. O peso da administração voltou-se para a execução orçamentária na qual a administração do caixa tinha destaque especial. A data do pagamento das despesas podia significar a manutenção de seu valor real ou uma grande perda monetária, a depender de atrasos e cláusulas de correção previstas em contrato. A inflação passou a fazer parte da gestão pública como uma variável de ajuste, usada para reduzir despesas sempre que possível.²⁰ E por que isso interessava?

No mesmo período em que vivia essa crise fiscal e monetária o país passava por um processo de redemocratização, no qual a abertura política dava lugar a uma explosão de demandas sociais contidas por mais de 20 anos de ditadura militar. Novos grupos e atores se mobilizaram em torno de um processo constituinte que resultou na chamada Constituição Cidadã. A Constituição Federal de 1988 além de fixar algumas regras de tributação e despesas descentralizadas, já expostas na seção anterior, também definiu garantias previdenciárias, entre outras, que alavancaram o patamar de gastos públicos em momento pouco promissor da economia brasileira. Diante da situação de crise econômica e pressão social a inflação portou-se como variável de ajuste de potenciais déficits do setor público.²¹

O uso indiscriminado da inflação para ajuste das despesas, em especial as de pessoal, passou a fazer parte das regras de orçamentação brasileira, a execução orçamentária suplantou a fase de formulação e elaboração e assim o planejamento público ficou confinado a setores esquecidos e pouco acreditados da administração.²² Além de minar o planejamento, a inflação trazia também sérias dificuldades

20. GUARDIA, E. R. *O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente*. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público (IESP), dez. 1993. Texto para Discussão n. 12.

21. Idem.

22. PERES, U. D. *A influência da inflação no processo orçamentário antes e após o plano real. Estudo de caso: execução orçamentária do Estado de São Paulo no período de 1991 a 1997*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 1999.

às tarefas de monitoramento, avaliação e controle. Como controlar contratos cujos valores eram reajustados mensalmente em mais de 30%? Como controlar um orçamento composto de milhares de contratos com cláusulas diferentes de reajuste inflacionário e datas distintas de pagamento, ainda sem sistema de informações adequado? Dessa forma, o controle externo era bastante precário, tanto o realizado pelos órgãos oficiais de controle, quanto o exercido pela sociedade civil, por meio de conselhos e comissões, ou diretamente.

Com o advento do Plano Real, que trouxe uma queda abrupta do patamar inflacionário, inicia-se uma nova fase, na qual a administração pública e toda a sociedade voltam a ter a noção real da abrangência dos orçamentos, suas receitas, despesas e em especial seu déficit. Após esse Plano, houve a percepção de um desajuste generalizado das finanças públicas, particularmente, Estados e municípios. Esse desajuste ensejaria um novo capítulo no planejamento governamental: o saneamento financeiro dos entes subnacionais. Esse processo passou por uma série de medidas de controle do Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), houve vários contratos de federalização de dívidas municipais e estaduais e por fim a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000.

Porém, mesmo após o Plano Real, a memória inflacionária impregnada na cultura administrativa e política do setor público colocou-se por muito tempo como obstáculo às mudanças de avaliação e gestão trazidas após a redemocratização do país.

3.1 *A percepção da necessidade de mudança do ethos público e do controle de eficiência e eficácia dos gastos*

Após a crise dos anos 1970 e 1980 a sociedade passou a questionar a forma de atuação do Estado obrigando a uma revisão importante da forma de atuar, ofertar bens e serviços públicos e de intervir na economia. Em diferentes países foi feita uma reestruturação das finanças públicas que implicou processos de privatização, terceirizações e novas concessões, como na Inglaterra, país expoente das mudanças em gestão pública no período.²³

No Brasil, como já explorado, houve a convivência de um período de forte ajuste fiscal com um processo de reabertura política e de redemocratização que implicou grande questionamento da sociedade quanto às finanças públicas. Durante a década de 1990, ao mesmo tempo em que se buscava maior cuidado e controle dos gastos públicos, com grande preocupação com o déficit fiscal, imperava também o anseio por mais e melhores serviços públicos.

23. ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública – RAP* vol. 41. Edição Especial Comemorativa 1967-2007. p. 67-86. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

Dessa forma, a administração pública no Brasil começou a ser repensada a partir do mote de que era insuficiente ajustar e cortar gastos, mas que era preciso fazer gerir melhor os recursos para que esses pudessem render resultados mais adequados às necessidades sociais. Nesse intuito, tem início em meados da década de 1990, um processo de mudança da administração pública brasileira que segundo seus idealizadores buscava transformar a administração pública burocrática em gerencial.²⁴

3.2 *A reforma do Estado – Da administração pública burocrática para gerencial: gestão baseada em resultados*

O processo de modernização do Estado e da administração pública nas últimas décadas implicou um direcionamento da gestão baseada em resultados, tendo em vista que a mera preocupação com o rigor processual e fiscal não mais bastava para garantir a satisfação social com bens e serviços de qualidade e adequados às necessidades dos diferentes públicos demandantes.

Existem diferentes definições para a gestão baseada em resultados, que alguns conhecem como gestão por resultados e outros como para resultados. Segundo Serra a gestão por resultados é um modelo de gestão pública que tem como principal objetivo: “Facilitar às organizações públicas a direção efetiva e integrada de seu processo de criação de valor público, a fim de otimizá-lo, assegurando a máxima eficácia, eficiência e efetividade de desempenho, além da consecução dos objetivos de governo e a melhora contínua de suas instituições”.²⁵

Na visão do autor, a gestão por resultados está ainda em desenvolvimento e os modelos de gestão que vêm sendo implementados são bastante diversos entre si. Na América Latina, por exemplo, há uma tendência de abordagens focadas nos planos e orçamentos públicos, em outras regiões, contudo, o centro do modelo pode variar ficando em torno da avaliação de desempenho ou do gerenciamento de incentivos.

No Brasil, desde 2000, houve uma decisão do governo federal em adotar o PPA como centro da estratégia que busca inserir a administração pública brasileira em

24. BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) jan.-abr. 1996.

25. SERRA, Alberto. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Trad. Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008. p. 8. Trad. de Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Originalmente apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), Caracas, 2007.

uma nova gestão pública por resultados.²⁶ Na opinião de Pares e Valle,²⁷ ao longo do processo de retomada do planejamento no país, desde meados da década de 1990, após o controle do processo inflacionário, o governo federal defrontou-se com a tarefa de planejar com novas estruturas sociais de participação, grandes demandas não atendidas, limitações fiscais e a tríade de instrumentos orçamentários criados pela Constituição de 1988, conforme descrito na seção 1. A proposta constituinte era de que as administrações públicas ao elaborarem esses instrumentos integrariam o processo de planejamento com a execução das ações, via orçamento, permitindo a consecução de um ciclo orçamentário completo, integrado pela LDO.

Segundo Almeida,²⁸ o planejamento governamental da esfera federal principalmente, vem, desde 2000, trilhando um caminho de integração do ciclo de planejamento, execução, controle e avaliação, a partir de uma ligação fortalecida entre o PPA e o orçamento anual, isto é a ação programática. A partir do foco em programas, definidos no PPA para atendimento das metas e objetivos de médio prazo, e detalhados no orçamento por meio de projetos e atividades e despesas de natureza econômica, buscou-se modernizar e aprimorar a gestão pública, destacando a ação dos gestores no desenvolvimento e controle de ações programáticas. Esse aprimoramento tem como pressupostos básicos a cobrança de resultados e a problematização da realidade, a partir das quais cada programa é desenvolvido.²⁹

A cobrança de resultados permite que a sociedade avalie e controle benefícios recebidos a partir da ação das três esferas de governo. Já a problematização da realidade significa uma mudança de foco do planejamento, no qual o problema a ser solucionado é ponto fulcral do plano.³⁰

Esses dois pressupostos estão na base do conceito atual de gestão pública engendrado pelo governo federal e que vem buscar em seu processo de integração plano-orçamento uma visão estratégica para a ação pública, com clareza de objetivos, problemas e oportunidades, além do desenvolvimento de programas para o alcance desses objetivos, solucionando conflitos e utilizando-se das oportunidades

26. PARES, A. E VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1.

27. Idem.

28. ALMEIDA, Paulo R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1.

29. CORE, F.G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IX. *Anais...* Madrid, 2-5 nov. 2004.

30. ALMEIDA, Paulo R. Op. cit.

encontradas. Esse processo deve estar em constante monitoramento por meio de indicadores que servem ao direcionamento e controle desde os objetivos e metas até os resultados.

Neste ponto, porém, é importante mencionar que, na visão de Abrucio,³¹ apesar de ter havido um esforço da administração pública federal em um processo de revisão de conceitos e processos burocráticos, buscando aperfeiçoar o modelo de gestão para resultados, desde a segunda metade dos anos 1990, ainda há muitos desafios a superar.

É interessante analisar esses desafios, a partir de alguns dos elementos constitutivos desse modelo de gestão pública baseado em resultados. Esses elementos são essenciais para o desempenho adequado das organizações públicas, isto é: o papel dos gestores (pessoas), a metodologia e sistemas de informação escolhidos (métodos), novos modelos de gestão compartilhada (gestão compartilhada) e *accountability*.

Figura 1 – Elementos da modernização da gestão pública



Fonte: Elaboração própria.

Como apresenta a Figura 1, esses quatro elementos atuam conjuntamente e de forma interdependente. A seguir, apresentamos uma breve explanação sobre sua importância, características e desafios colocados para a administração pública.

1. *O papel dos gestores* – Um modelo de gestão pública baseado em resultados pressupõe a existência de um corpo funcional, gerencial e diretivo que esteja ao

31. ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit.

mesmo tempo comprometido com esse modelo e capacitado para a execução de ações e tarefas necessárias ao seu desenvolvimento e implementação. Os gestores públicos têm uma função muito importante nesse processo, pois devem realizar a ponte entre o plano e a execução orçamentária buscando assegurar a entrega dos resultados previstos ou ainda realizar reajustes quando necessário. Quanto a esse ponto a administração pública, em especial a federal e a de alguns Estados da federação, vem trabalhando para a criação de carreiras concursadas de gestores, preparados especialmente para uma atuação programática em diferentes setores da administração. Nas esferas locais, contudo, é ainda bastante precária a situação da maioria dos municípios brasileiros que não contam com corpo técnico adequado para desempenhar suas funções. A gestão por resultados parece nesse cenário local utópica visto que até mesmo as tarefas rotineiras são executadas com dificuldade.

2. *A metodologia e sistemas de informação* – Outro elemento fundamental da gestão pública baseada em resultado é a existência de uma metodologia processual, de avaliação e controle transparente e amplamente conhecida pelo corpo funcional e gerencial. A metodologia implica formas adequadas de organizar os dados contábeis, financeiros, orçamentários, físicos e outros necessários à definição dos programas, projetos e atividades das organizações públicas. A metodologia diferencia-se da tecnologia utilizada, devendo precedê-la. A opção pelo uso da contabilidade por competência, por exemplo, é uma definição metodológica que deve ser feita antes da escolha de um sistema de informações contábeis desenvolvido por uma empresa qualquer. Uma vez que se tenha definido o modelo metodológico de controle de resultados e desempenho em determinada organização é possível e necessário, então, escolher as ferramentas tecnológicas para sua implementação.

Este elemento precisa ser tratado com muito cuidado por cada administração pública, pois muitas vezes o que se encontra é a importação de soluções de um local para outro, que não necessariamente atende às necessidades colocadas por cada realidade brasileira. Novamente aqui os entes federativos locais são o principal desafio, a diferença de porte, recursos humanos e materiais de cada município deve ser muito bem estudada antes da adoção de soluções metodológicas e tecnológicas desenvolvidas no âmbito federal ou estadual.

3. *Novos modelos de gestão compartilhada* – A implementação de um modelo de gestão pública baseado em resultados pressupõe alterar antigas formas de gestão, assumir novas funções, dialogar com novos grupos e atores internos e externos às organizações públicas, planejar e rever, negociar, cumprir metas, incentivar e responsabilizar a ação gerencial. Todas essas ações implicam a assunção de riscos, lidar com erros e acertos buscando sempre o melhor desempenho possível, em um ambiente democrático, o que requer um corpo diretivo comprometido com esse modelo de gestão e ciente de suas exigências, riscos e possibilidades. Neste caso a

vontade política do líder e gestor é fundamental para o sucesso da administração. Além disso, o compartilhamento de ações implica não apenas o olhar hierárquico para dentro das organizações, mas também um comprometimento horizontal e programático que transcende áreas, departamentos, organizações e até esferas de governo.

Como pontuamos no item 2, o federalismo brasileiro coloca as atribuições que envolvem as receitas e principalmente as despesas públicas de uma maneira compartilhada e com pouca clareza em sua divisão. Em diversos casos, a atuação conjugada e coordenada é a única solução para a melhoria de indicadores de resultado, em especial em setores municipalizados como a educação, saúde e assistência. Se os gestores das três esferas não estiverem capacitados, motivados politicamente, e respaldados tecnologicamente para isso, a gestão pública por resultados torna-se extremamente difícil.

4. *Accountability* – A *accountability* e a responsabilização pública dos gestores são, na opinião de Abrucio e Loureiro,³² as principais regras para a modernização da gestão pública. Sem *accountability* não adianta ter informações sobre recursos e despesas públicas, pois seu controle não estará garantido. Da mesma forma, a atuação do gestor público no uso dos recursos precisa estar definida dentro de regras claras e coerentes que criem mecanismos de incentivo à ação eficaz e eficiente.

O relacionamento de todos esses elementos nas três esferas de governo depende da contínua construção e desenvolvimento de um ambiente propício ao controle e modernização dos gastos públicos, isto é, de uma governança pública preocupada com a qualidade do gasto e com resultados efetivos. Vejamos, no próximo tópico, alguns apontamentos sobre a relevância da governança pública para a boa gestão.

4. GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

Antes de discorrer sobre a governança na gestão pública é preciso definir governança. O relatório do comitê dos aspectos financeiros de governança corporativa, conhecido como Cadbury Report, concluído em 1992, definiu governança corporativa como “(...) um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”, e identificou os três princípios fundamentais: a transparência, a integridade e a responsabilidade em prestar contas.³³ O Cadbury Report definiu esses princípios no contexto do setor privado, por isso, para o setor público a definição desses prin-

32. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

33. INTERNATIONAL Federation of Accountants – IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York, 2001.

cípios precisou ser adaptada para refletir as principais características que distingue o público do privado.

De acordo com o PSC/IFAC,³⁴ no contexto do setor público, os princípios acima descritos são, assim, definidos:

- *a transparência*: é exigida à medida que as partes interessadas (sociedade) têm confiança nas ações e processos de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público, tornando-se pública por meio da consulta e da comunicação de informações com as partes interessadas, sendo precisas e claras, conduzindo a ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário;

- *a integridade*: compreende os procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. É dependente da efetividade nas estruturas de controle, nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade;

- *a responsabilidade em prestar contas*: é o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetendo-se a escrutínio externo apropriado. É alcançada por todas as partes, tendo uma compreensão clara de sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos por uma estrutura completa. Em consequência, é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

A sociedade e o Estado travam luta milenar em função da assimetria informacional existente, este presta contas e a aquela não as compreende, dada a sua forma: ou presta contas informando superávit ou déficit ou então informando números de atendimentos e ou de obras realizadas durante a gestão de determinado governante. É aí que se faz necessária uma grande mudança. Estamos no século XXI com práticas do século XIX. Fazer gestão pública requer que os três princípios da governança definidos pelo PSC/IFAC (2001) descritos anteriormente sejam atendidos. Para tanto se faz necessária uma ação compartilhada das três esferas de governo para a criação de um *cadastro geral de cidadãos*, com georreferenciamento, alimentado pelo Programa de Saúde Familiar (PSF), para que o governante, de cada uma das esferas de governo, ao definir as suas políticas públicas para atender aos cidadãos, saiba: Quantos são? Quem são? Onde moram? Quais suas necessidades? Respostas a essas perguntas parecem difíceis, mas não o são. De acordo com o Censo IBGE/2010, dos 5.565 municípios brasileiros – 45,19% (2.515) têm população inferior a 10.000 habitantes; 43,90% (2.443) população inferior a 50.000 habitantes e apenas 10,91% (607) têm população superior a 50.000 habitantes, desse modo,

34. Idem.

percebe-se que 89,09% têm população inferior a 50.000 habitantes e, desse modo, não existe nenhuma dificuldade técnica, para via internet, manter o *cadastro geral de cidadão* partilhado, em tempo real, pelas três esferas de governo.

A *transparência* será efetiva quando o governante informar quantos cidadãos residem em determinado Município e que por agregação ter-se-á a população do Estado e do País.

- Quando informar que no Município habitam tantas crianças; tantos adolescentes; tantos homens; tantas mulheres; tantos idosos.

- Quando informar quantos cidadãos habitam determinado bairro, quantas famílias e sua composição e, para concluir, quais são as suas necessidades:

- se no posto de saúde local faz-se necessária a contratação de médico pediatra ou geriatra – o cidadão possui necessidades especiais? É cardíaco? Hipertenso? Etc.;

- se é necessário construir escola de ensino infantil, em função da expansão populacional ou se é necessária a expansão de escolas de ensino fundamental ou médio;

- as informações devem ser completas: o cidadão é proprietário ou paga aluguel; tem plano de saúde ou depende dos serviços públicos; pretende manter ou colocar o filho em uma escola pública ou privada.

Não é possível que se continue, no século XXI, dependendo de um censo para saber quantos são os cidadãos de um País. Essa é uma prática de séculos passados – esta é a era da informação, fazemos a declaração do imposto de renda pela internet, votamos com sistemas informatizados, a maioria de nossos pagamentos e recebimentos acontece de maneira virtual e a nossa administração pública, para a definição de políticas públicas, depende de censos decenais.

A *transparência* se dará quando, conforme Slomski,³⁵ a administração pública produzir e enviar o contracheque econômico com os serviços prestados para o cidadão, pelas três esferas de governo – extraído do *cadastro geral de cidadãos* – com valores de mercado, para que ele perceba o valor do serviço público. E quanto isso impacta sua renda mensal e para que possa aferir a efetividade e a eficiência dos serviços públicos.

A *integridade*, como diz o Cadbury Report, é dependente da efetividade nas estruturas de controle da entidade. Tal efetividade não pode calcar-se em gestão de políticas públicas baseadas no “achismo”. O governante acha e, portanto, define suas políticas públicas para determinado período. Faz-se necessário compreender que mais ou menos 95% das despesas públicas de uma entidade

35. SLOMSKI, V. *Mensuração do resultado econômico em entidades públicas – Uma proposta*. Dissertação de Mestrado em Controladoria e Contabilidade – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: USP, 1996. p. 82.

já foram definidas por administrações anteriores e que dificilmente se poderá fazer qualquer mudança. Para tanto, entende-se que é necessário desenvolver o que chamamos de Plano Plurianual Estratégico para que se conheça o impacto de uma decisão presente nos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial futuros da entidade. A administração pública brasileira sequer conhece quais os bens de uso especial que são de sua propriedade, quando deveria saber quais são os bens de uso especial, de uso comum e os dominicais para que possa fazer gestão dos recursos e, assim, saber quais são os servidores que estão vinculados àqueles bens e quais são os serviços por eles prestados e para quem e em função de que são prestados.

O referido relatório diz que a integridade é refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade. Como tomar decisões sem informações fidedignas? Os relatórios financeiros evidenciam resultados pouco compreensíveis à maioria da sociedade, superávit e déficit orçamentário, financeiro e patrimonial. Significam o que? Por outro lado, a administração pública brasileira evidencia o desempenho da entidade demonstrando-o por meio de números, tais como a diminuição da mortalidade infantil; a erradicação da pobreza extrema etc. quando deveria informar, também, o resultado econômico da gestão, conforme definiu Slomski³⁶ por meio da Demonstração do Resultado Econômico, atual, Anexo 20 da Lei 4.320/1964.

A responsabilidade em prestar contas, para o Cadbury Report, é o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetendo-se a escrutínio externo apropriado. Entende-se que mais do que a responsabilidade de prestar contas, no governo, deve existir o desejo de prestar contas com instrumentos que submetam o gestor ao confronto do que foi produzido internamente. E qual o valor do serviço produzido para que a sociedade possa perceber o resultado econômico produzido, se lucro ou prejuízo econômico.³⁷ E, assim, observar se a gestão está produzindo valor ou consumindo recursos, se é mais viável comprar ou produzir internamente.

A governança na gestão pública deve ser um sistema pelo qual os entes da administração pública são dirigidos e controlados, tendo como base o cadastro geral de cidadãos para que produza transparência, integridade e a prestação de contas sejam compreendidas, minimizando, dessa forma, a assimetria informacional e, assim, colaborando para que a luta entre Estado e sociedade seja amainada, via provimento de informações úteis e tempestivas para o desenvolvimento de uma sociedade fraterna, justa e equitativa.

36. Idem.

37. SLOMSKI, V. Op. cit.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão da despesa pública no Brasil vem nas últimas décadas assumindo contornos mais gerenciais e transparentes. Ao mesmo tempo em que o Brasil passou por um processo custoso de crise econômica e ajuste fiscal, a reabertura democrática e a pressão de novos atores sociais e econômicos desde os anos 1980 implicaram a revisão de processos e da atuação na administração pública das três esferas.

O peso das finanças públicas na economia brasileira e sua influência sobre as possibilidades de desenvolvimento econômico e social implicam a necessidade de crescente modernização e controle da gestão pública. O modelo de gestão baseado em resultados que vem sendo aprimorado no país desde a reforma administrativa dos anos 1990 é um formato possível para o aumento da eficiência, eficácia e controle de resultados. No entanto, há ainda diferentes desafios a serem ultrapassados para que essa gestão pública moderna possa dar os resultados almejados e cobrados pela sociedade.

Entre esses desafios temos a necessidade constante de formação e atualização dos quadros de gestores públicos, a adoção de métodos e ferramentas de informações adaptadas a cada realidade regional brasileira, a ação conjunta e coordenada entre esferas governamentais e o aumento do controle e da transparência sobre os gastos públicos.

Esses desafios se consolidam em uma proposta de governança pública na qual a sociedade possa checar e cobrar informações sobre toda e qualquer despesa do governo assegurando-se que a entrega do serviço ou bem público desejado está sendo feita dentro de parâmetros auferíveis, eficientes e eficazes.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública – RAP*. vol. 41. Edição Especial Comemorativa 1967-2007. p. 67-86. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- _____; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- AFONSO, José Roberto. Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. *Série Gestão Pública*. n. 63. Santiago do Chile, feb. 2007.
- ALMEIDA, Paulo R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. 47(1). jan.-abr. 1996.

- CADBURY COMMITTEE. *Report of the committee on the financial aspects of corporate governance*. London The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co., 1992.
- CORE, F. G. Reformas Orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IX. *Anais...* Madrid, 2-5 nov. 2004.
- DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [on-line]. vol. 27. n. 96. p. 753-774. 2006.
- EICHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- ELMENDORF, Douglas W.; MANKIW, N. Gregory. Government debt. *NBER Working Paper*, n. 6.470. mar. 1998.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia Duarte. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.
- GRANADO, A. C., PERES, U. D. Reforma tributária: Aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. *Cadernos Adenauer*. n. 1ano XI. p. 45-61. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.
- GUARDIA, E. R. *O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente*. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público (IESP), dez. 1993. Texto para Discussão n. 12.
- INTERNATIONAL Federation of Accountants – IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York, 2001.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Brasília: IPEA, ago. 1999. Texto para Discussão n. 666.
- MACHADO JR., J. Teixeira; COSTA REIS, Heraldo. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças do financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, vol. 57.
- PARES, A. E.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1.
- PERES, U. D. *A influência da inflação no processo orçamentário antes e após o plano real. Estudo de caso: execução orçamentária do Estado de São Paulo no período de 1991 a 1997*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 1999.
- REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.
- ROCHA, F; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. XXXIII [Proceedings of the 33th Brazilian Economics Meeting] *.Anais...* Natal: ANPEC, 2005.

- SCHMITT, Maurílio Leopoldo. Regime fiscal brasileiro. Curitiba – Apresentação em seminário. 2009.
- SERRA, Alberto. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Trad. Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008. 140 p. Trad. de Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Originalmente apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), Caracas, 2007.
- SLOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.
- _____. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na Contabilidade Municipal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Mensuração do resultado econômico em entidades públicas – Uma proposta*. Dissertação de Mestrado em Controladoria e Contabilidade – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: USP, 1996. p. 82.
- _____. *Teoria do agenciamento no Estado: uma evidência da distribuição da renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta*. Tese de Doutorado em Controladoria e Contabilidade – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: USP, 1999. p. 106.