

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: DA PERSPECTIVA CONTÁBIL À GESTÃO POR RESULTADOS

Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior¹

Jorge Nascimento de Oliveira Júnior²

Resumo

Formulado em sua concepção moderna a partir do século XIX, o orçamento público constitui um importante instrumento para viabilização das políticas públicas, uma vez que fixa os recursos destinados à condução dos projetos e atividades destinados ao atendimento das demandas sociais. Ao longo dos últimos anos, transformações políticas, econômicas e sociais impuseram o redesenho de processos administrativos e gerenciais, com impacto nos principais conceitos e processos atinentes ao orçamento do Setor Público.

Ilustrando o exposto, a crescente necessidade de contenção de gastos governamentais em cenários de restrição fiscal, aliada às demandas da sociedade por maior qualidade nos resultados entregues pelo Setor Público e transparência criou um ambiente que motiva os gestores a buscar soluções eficientes e eficazes, que atendam às demandas sociais com uso racional de recursos públicos.

Como resultado dos aperfeiçoamentos gerenciais e administrativos, a técnica orçamentária encontra-se em processo de contínuo aprimoramento, tendo evoluído desde o enfoque meramente contábil até modelos mais sofisticados, que se baseiam em regimes de competência e gestão por resultados. Não obstante, observa-se o fortalecimento do planejamento estratégico e o uso intensivo de dados como insumos de racionalização dos processos decisórios.

Deste modo, o presente artigo tem por propósito apresentar ao leitor as características e funções desempenhadas pelo orçamento público, bem como um registro sequencial do processo evolutivo das principais técnicas e conceitos atinentes ao orçamento público, desde o enfoque contábil, até o orçamento por desempenho, de forma a possibilitar a compreensão da sequência evolutiva, bem como o contexto histórico envolvido.

Palavras-Chave: orçamento público; orçamento por resultados; indicadores de desempenho; evolução do orçamento.

1. Introdução

A gestão dos recursos públicos apresenta-se como um tema abrangente e de alta relevância no cenário brasileiro e mundial, onde pode-se destacar o papel do orçamento como uma ferramenta por meio da qual os governos planejam, executam e controlam todas as etapas de consecução de políticas públicas estabelecidas.

¹ Pós-graduado em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² Mestrando em Administração Pública pela EBAPE/FGV.

Portanto, essa ferramenta torna-se primordial aos governos para o alcance do desenvolvimento econômico, social e estratégico de um país, uma vez que apresenta o fluxo estimado de arrecadação de recursos e a sua aplicação durante certo período.

Nesse contexto, diversas teorias foram elaboradas com o objetivo de disciplinar a matéria orçamentária e apoiar na elaboração de planejamentos firmes e que contribuam para trazer os melhores produtos aos anseios do Estado e da sociedade.

Dentre as várias atribuições relacionadas ao orçamento, destacam-se três áreas em que pode ser observado o exercício de grande poder de influência na elaboração dos planos e estabelecimentos de prioridades: política, econômica e gerencial.

No campo político, tem-se a demonstração de força que determinado grupo pode exercer ao aprovar matérias de seu interesse em detrimento às demais propostas de seus opositores. Na esfera econômica, o orçamento busca alinhar as forças estatais à economia de mercado, no intuito de melhor alocar, distribuir e estabilizar as finanças públicas. Já no âmbito gerencial, pode-se ressaltar a responsabilidade do governo em melhor conduzir a execução dos recursos, exaltando sua capacidade de gestão pública.

Desse modo, o presente estudo visa a apresentar ao leitor uma síntese do processo de evolução histórica dos diferentes conceitos de orçamento observados ao longo do tempo, sem a pretensão de se aprofundar em análises críticas dos processos orçamentários atualmente vigentes.

Nesse íterim, o texto discorrerá sobre a origem da concepção moderna de orçamento público. Posteriormente, analisará o contexto histórico da mudança do papel do Estado na elaboração dos orçamentos, iniciando um movimento em direção ao incremento de eficiência e maior verificação de desempenho dos processos orçamentários.

O estudo também abordará o desenvolvimento do *Plan, Programming, Budgeting System (PPBS)*, iniciado no Departamento de Defesa estadunidense, que visava à integração dos orçamentos de atividades relacionadas para melhor consecução dos objetivos nacionais, e sua adoção no Brasil.

Posteriormente, serão apresentadas as características do Orçamento Base-Zero e considerações acerca da evolução dos instrumentos gerenciais, mais voltados à obtenção de resultados, originados pelas instabilidades econômicas enfrentadas pelos governos e aumento da pressão da sociedade por melhores ofertas de serviços públicos.

Por fim, será destacado o que há de mais atual no conceito de orçamento por resultados, ressaltando suas características e benefícios, cuja implementação representa um grande desafio para os governos nacionais.

2. Referencial Teórico

O orçamento público é o instrumento por meio do qual o Poder Executivo expressa, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos (previsão de receitas), bem como os dispêndios a serem efetuados (fixação de despesas). Corroborando essa visão, Piscitelli (1988) afirma que a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na condução de seus projetos se materializa através do orçamento público.

Há múltiplas definições e conceitos atribuídos ao orçamento. Cleveland (1915, pg.15), o define como:

“Um plano para financiamento de um empreendimento ou governo durante um período definido, preparado e apresentado por um responsável executivo a um corpo representativo (ou outro agente devidamente constituído) cuja aprovação e autorização são necessárias antes que o plano possa ser executado.” (Tradução nossa).

Diversas teorias discorrem sobre a multiplicidade de funções cumpridas pelo orçamento público, a seguir descritas:

2.1 Função Política

Dentre as funções exercidas pelo orçamento, cabe destaque ao seu componente político. Nesse escopo, Giacomoni (2012, p.55), expõe que:

“Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os executivos.”

A consideração acima exposta permite a visualização do orçamento público como um instrumento de controle político aos gestores governamentais, exercido pelo povo, por meio de seus representantes eleitos. Para Wildavsky (1961, p. 184) o orçamento é “o sangue do governo, o reflexo financeiro do que o governo faz ou intenciona fazer”.

Portanto, o problema orçamentário supera o simples objetivo de maximização de benefícios. Trata-se da seleção de necessidades a serem atendidas, bem como o seu grau de atendimento, diante da escassez de recursos. Para o autor supramencionado, essas decisões são políticas e não econômicas.

Um dos argumentos que sustenta essa concepção é o de que, diante da escassez, há, naturalmente, divergências de interesses nas demandas da sociedade. Deste modo, os orçamentos são formulados por meio de ponderações, negociações e trocas realizadas por congressistas e membros do poder Executivo, sendo considerados, dentre outros fatores, o poder de captação de votos decorrentes das formulações realizadas.

2.2 Funções Econômicas

Musgrave (1974) expõe a importância do orçamento público para o bom funcionamento do capitalismo, que é por ele denominado como um “sistema de economia mista”, onde forças econômicas estatais e de mercado coexistem. O autor aponta três grandes objetivos da política orçamentária, traduzidos nas funções: alocativa, distributiva e estabilizadora do orçamento.

A primeira das funções se refere à capacidade de realizar ajustamentos na sistemática de distribuição de recursos de uma economia, quando o regime de preços não for capaz de estabelecer uma alocação ótima. Baseando-se nessa função, o setor estatal pode realizar investimentos em infraestrutura econômica, que promovam o desenvolvimento regional ou mesmo oferecer bens públicos que não sejam adequadamente supridos pelo mercado.

A função distributiva se apoia na premissa de que o processo receita-despesas do governo deve ter, necessariamente efeitos sociais e econômicos. Assim, o orçamento seria um instrumento para viabilizar distribuição de renda. Giacomoni (2012) ilustra o exposto por meio dos impostos de renda progressivos para cobrir subsídios a programas de alimentação, transporte e moradias populares.

A função estabilizadora, por sua vez, tem forte correlação com os fundamentos macroeconômicos nacionais. Nessa vertente, o orçamento é uma ferramenta para, principalmente, manutenção de níveis de pleno emprego, bem como estabilidade nos níveis de preços. (MUSGRAVE, 1974).

2.3 Função Gerencial

Cunha (2013) expõe sobre a elevação da complexidade dos setores público e privado, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Para o autor, as mudanças econômicas, políticas, tecnológicas e sociais ocorridas têm contribuição relevante nesse arranjo. Não obstante, o cenário exposto gerou um incremento nas expectativas e demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade e eficiência no uso de recursos públicos. Nesse sentido, o autor aponta:

“As mudanças necessárias têm tanto a ver com o teor das escolhas orçamentárias indispensáveis à implementação das políticas públicas e à prestação de serviços públicos quanto com a forma pela qual as escolhas são feitas e executadas na ação governamental, seja no centro do governo, seja no nível das organizações governamentais. **As escolhas orçamentárias e sua implementação, entretanto, não podem ser repensadas de forma isolada na ação governamental.** Ao contrário, como se pode extrair da experiência internacional ao longo das últimas três décadas, **o processo orçamentário deve ser considerado no âmbito mais amplo de uma política de gestão pública,** influenciando e sendo influenciado pelos outros componentes dessa política, como, por exemplo, a gestão de pessoal e as regras para a aquisição de bens e serviços. Nessa linha, a busca pelo aperfeiçoamento do processo orçamentário confunde-se com os próprios esforços, mais amplos, de reforma da gestão pública.” (CUNHA, 2013, p.223) (grifo nosso)

Depreende-se, portanto, que, além das funções tradicionais já apresentadas, os orçamentos modernos constituem-se em instrumentos de gestão, sendo ferramentas por meio das quais o setor público viabiliza a aquisição de bens e serviços necessários à satisfação do interesse público.

A partir do referencial teórico observa-se que o orçamento possui múltiplas funções, cuja evolução decorreu de novos arranjos tecnológicos, econômicos, administrativos e sociais ao longo dos anos. Deste modo, faz-se necessária a compreensão do processo histórico e evolutivo do orçamento público, com vistas à melhor compreensão dos conceitos e especificidades técnicas atinentes a cada tipo.

3. Metodologia

A pesquisa foi conduzida por meio de estudo exploratório, elaborado com vistas a proporcionar maior familiaridade com o tema, conforme aponta Gil (2008). Deste modo, o presente estudo foi conduzido com o objetivo de levantar maior volume de informações sobre as características e o processo evolutivo dos diferentes tipos de

orçamento ao longo dos anos.

Por meio de pesquisa qualitativa com caráter descritivo, são enunciadas as características estruturais dos diferentes tipos de orçamento idealizados ao longo dos anos. Como técnica de coleta de dados, foram empregadas, essencialmente, pesquisas bibliográficas e documentais.

O tratamento e a análise de dados foram realizados por meio do emprego da técnica de análise de conteúdo, definida como:

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.” (BARDIN, 2002, p.42)

A pesquisa possui como limitação seu enfoque histórico e descritivo, priorizando-se a apresentação de uma linha histórica evolutiva acerca das principais características dos distintos tipos de orçamento. Deste modo, o presente estudo não se aprofunda em análises críticas dos processos orçamentários vigentes.

4. Apresentação dos Dados

4.1 Origem da concepção moderna de orçamento

Giacomoni (2012) ressalta que o orçamento público surgiu como instrumento formalmente acabado no século XIX, originado pela forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas. Para corroborar a afirmação supramencionada, o autor aponta os casos da consolidação dos processos orçamentários da Inglaterra, França e Estados Unidos.

No país Britânico, embora já houvesse dispositivos de controle à instituição de tributos desde a Magna Carta de 1217³, foi estabelecido, em 1787, um Fundo Consolidado, que possibilitou a contabilização dos fundos públicos, da arrecadação de receitas e da execução das despesas. A partir de 1822 o Chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício, marcado, assim, o início de um orçamento formalmente acabado. (BURKEHEAD, 1971).

Na França, embora tenham sido realizados esforços anteriores à Revolução para submissão do orçamento ao controle popular, o processo foi concluído somente após a Restauração, ocorrida no período pós-Napoleônico. Nesse intervalo de tempo, a Assembleia Nacional passou a participar progressivamente da elaboração do orçamento, passando a controlar o detalhamento de dotações a partir de 1831.

À época da Independência dos Estados Unidos, ainda não havia um processo orçamentário formalmente acabado na Grã-Bretanha que pudesse ser copiado. Assim, em um primeiro momento, os assuntos orçamentários eram tratados por relações diretas e pessoais entre o gabinete da presidência e o congresso. Em 1802, a Câmara dos Representantes designou uma Comissão de Meios e Recursos que passou a assumir forte controle sobre as finanças do governo. (BURKEHEAD, 1971)

³ Seu Artigo 12 estabelecia: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”. (BURKEHEAD, 1971, p.4)

Nessa época, o orçamento constituía-se em uma fórmula de controle, onde o aspecto econômico ou de planejamento tinham conotação secundária, quando existente. Giacomoni (2012) sustenta que esse modelo, denominado orçamento tradicional, adotava classificações contábeis tão somente para instrumentalizar o controle das despesas.

Behn (1998) explica que a base conceitual deixada por pensadores como Woodrow Wilson, Taylor e Max Weber, em muito contribuíram para esse foco no controle da atuação governamental. Os três autores buscavam a elevação da eficiência, a justiça e a impessoalidade na administração pública.

Nesse raciocínio, ao separar a administração das políticas (Wilson), aplicando o exame científico ao desenho do melhor processo de trabalho (Taylor), e empregando organizações burocráticas para implementar esses processos (Weber), o governo garantiria não só que as políticas fossem justas, mas que sua implementação também o fosse. (BEHN, 1998).

Convém expor que os objetivos propostos pelos autores supramencionados pressupõem elevado nível de monitoramento atuação governamental, fato que auxilia na compreensão do forte apelo de controle da fase inicial dos orçamentos públicos.

Essa perspectiva centrada no controle permaneceu vigente até o início do século XX, quando, movido por circunstâncias econômicas e sociais, o Estado passou a intervir como um corretor de distorções no sistema econômico. Nesse contexto, Key (1940) produziu um estudo sobre a falta de uma teoria orçamentária que abordasse as escolhas sobre alocação de recursos no âmbito orçamentário.

Em uma época ainda marcada pelo foco no controle e pela ausência de uma perspectiva gerencial na composição o do orçamento, o autor comenta que os modelos teóricos então existentes primavam por aspectos formais, como organização do orçamento, procedimentos de preparação, regras para solicitação de fundos, etc.

4.2 Estado interventor e Orçamento por Desempenho

Os pressupostos teóricos vigentes ao final do século XIX e ao início do século XX, em especial os estudos sobre a burocracia e a introdução da administração científica, não somente justificaram o forte apelo de controle observado nos estágios iniciais do orçamento. Nguyen (2007) aponta uma tendência, nessa época, de aplicação de princípios científicos à Administração Pública, iniciando-se a nível local, em cidades como Nova York e Chicago.

Os orçamentos públicos não foram exceção a essa tendência. Assim, foram iniciadas experiências locais de orçamentos baseados em performance, com caráter funcional de alocação de recursos. Como exemplo do exposto, são dignos de menção os trabalhos da Comissão Taft de Economia e Eficiência, que propôs, em 1912, a organização e apresentação sistemática do orçamento, estruturado por meio de funções e tarefas a serem executadas (GLENN, 1958).

O autor em lide aponta, como uma das razões para o insucesso da proposta, a falta de força política para promover, e até mesmo pressionar o governo para que adotasse as medidas apresentadas. Assim, Glenn (1958) pondera que a experiência demonstra que somente recomendações e teorias acadêmicas não se mostram suficientes para que se alcance a efetiva implementação de reformas.

A partir da Grande Depressão econômica iniciada em 1929, as economias nacionais passaram a experimentar fortes recessões, com elevados índices de desemprego. Schick (2004) aponta que, então, houve uma inflexão nas tendências econômicas. Nesse momento, o Estado passou a abandonar a neutralidade do gasto e começou a intervir como corretor de distorções de mercado e indutor de desenvolvimento econômico.

Nesse escopo, Oliveira (2000, p.98) aponta que:

“Ideário keynesiano, aplicado à política norte-americana do New Deal⁴, tomou o requisito orçamentário de equilíbrio financeiro obsoleto: poder-se-ia gastar, em um determinado período, mais do que se arrecadava, desde que o déficit impulsionasse a atividade econômica.”

A adoção das políticas supramencionadas contribuiu não só para a superação da crise, mas também para a manutenção de elevados níveis de crescimento real do PIB, orbitando, em média, próximo a 5% nos países da OECD (SCHICK, 2004). Os níveis de gasto público se elevaram no mesmo período, implicando no que Allen Schick aponta como uma manifestação da Lei de Wagner: a proposição de que, com o crescimento econômico real de um país, eleva-se a proporção de gastos com bens e serviços públicos.

Diante desse cenário de maior atuação do Estado na economia, houve uma elevação na complexidade dos sistemas orçamentários. Assim, outros estudos e Comissões de Reformas Administrativas foram constituídas, tendo como orientação central o aumento na eficiência da máquina pública e a aferição de desempenho, na forma de funções dentre os quais são dignos de menção o Comitê Brownlow⁵ e as Comissões Hoover⁶.

A primeira delas não logrou êxito na implementação das reformas. Roberts (1996) aponta razões políticas para tal. O autor descreve uma série de tensões entre os Poderes Executivo e Legislativo, dentre as quais alegações de concentração excessiva de prerrogativas ao Poder Executivo.

A Comissão Hoover, por sua vez, teve destino diferente. Williams (2004) expõe que o termo “orçamento de desempenho” foi admitido ao léxico do orçamento público

⁴ A depressão que afetou a economia mundial entre 1929 e 1934 foi a mais longa e profunda recessão econômica já experimentada até hoje, cujo fator mais marcante foi a crise financeira detonada pela quebra da Bolsa de Nova Iorque. A ascensão de Franklin Roosevelt à presidência, em 1932, abriu caminho para a adoção de uma política econômica intervencionista, o chamado New Deal, marcada pela intensificação generalizada da prática da intervenção e do planejamento estatal da economia, que passou a vigorar não só nos Estados Unidos, mas também nos países europeus e na América Latina. Ver <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Crise29>>. Acesso em 03/06/2018.

⁵ A comissão Brownlow – Comitê de Ação Administrativa criado nos EUA, presidida por Louis Brownlow, no governo Roosevelt, em 1937 – buscava aumentar a intervenção do Estado-executivo na gestão administrativa. Ver *Glossário da Biblioteca Virtual FGV*. Disponível em: <http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/pag/verbetes/comissao_brownlow.htm>. Acesso em 03/06/2018.

⁶ Oficialmente nomeada Comissão de Organização do Poder Executivo do Governo, foi um órgão nomeado pelo Presidente Harry S. Truman em 1947 para recomendar mudanças administrativas no Governo Federal dos Estados Unidos. Ele recebeu o apelido do ex-presidente Herbert Hoover, que foi nomeado por Truman para presidi-lo. Ver Peri E. (1976).

como um resultado direto da recomendação da primeira Comissão Hoover de que o orçamento fosse redesenhado pela adoção de uma estrutura baseada em funções, atividades e projetos.

4.3 Desenvolvimento do *Plan, Programming, Budgeting System (PPBS)*

A etapa subsequente no processo de evolução dos orçamentos deu-se na década de 60, tendo sido concebida no âmbito do Departamento de Defesa dos EUA. Enthoven e Smith (1971) explicam que, à época, o orçamento de defesa era fragmentado entre as Forças, apresentando-se por atividades não integradas, tampouco correlacionadas com os objetivos nacionais. Tudo isso ocorria em um cenário de acirrada rivalidade com a ex-URSS, durante a corrida armamentista vivenciada na Guerra Fria.

Uma vez identificada a necessidade de reformulações gerenciais, foram conduzidos uma série de estudos no âmbito da RAND Corporation, dentre os quais cabe destaque a uma pesquisa realizada por Novick (1954) com vistas a desenvolver um novo sistema de contabilidade e orçamento para o governo federal, especialmente para o Departamento de Defesa. Oliveira (2000) aponta esse estudo como o marco inicial de desenvolvimento do PPBS.

Após a assunção de Robert Mc Namara como Secretário de Defesa, em 1961, são consolidadas relevantes modificações nos processos de gestão do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, como fruto, principalmente, de obstinada insistência na integração dos orçamentos de política externa, estratégia militar, requerimentos de Força e Defesa. (ENTHOVEN E SMITH,1971). O cenário exposto demonstrou-se relevante para a consolidação do PPBS.

Schick (2007) expõe que o PPBS tem como ideia central remodelar os centros de decisões sobre distribuição de recursos, substituindo o critério organizacional por uma alocação baseada em programas e objetivos. Além disso, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Donvito (1969) descreve o funcionamento do PPBS por meio das seguintes fases, que se sucedem de forma cíclica:

- Planejamento: Atividade analítica conduzida para a seleção dos objetivos organizacionais e o exame de cursos de ação para alcançá-los;
- Programação: Conversão de planos em programas de ação organizacionais;
- Orçamento: Programação e justificação do orçamento organizacional. A função do orçamento é assegurar fundos necessários à execução dos programas;
- Operações: Condução dos programas organizacionais; e
- Avaliação: Função que avalia a validade dos programas em operação.

4.4 Adoção do PPBS no Brasil

No contexto da gestão pública, o orçamento-programa possui os pressupostos necessários para a consolidação de uma administração pública moderna. Ao integrar-se aos planos e diretrizes macro de governo, o orçamento-programa possibilita a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência governamental. Deste modo, diante de

seus potenciais benefícios, a adoção dessa técnica ganhou corpo em diversos países.

Machado Jr (2012) reitera que, forçado pela necessidade premente de racionalizar as finanças da União, frente a um duradouro e crescente déficit orçamentário e de caixa, o governo federal brasileiro não teve outra alternativa senão a de adotar a técnica do orçamento-programa, por meio da Lei nº 4.320/1964.

Contudo, conforme apontam Motta e Schmitt (2013, p.199), a adoção dessas práticas administrativas pelos países subdesenvolvidos foi prejudicada por desconsiderar as peculiaridades nacionais. Para os autores:

“Ao buscar o progresso, os países em desenvolvimento, sobretudo, as novas nações, manifestaram a sua preocupação em absorver esse novo saber como um meio de romper com o tradicionalismo e conquistar a modernidade [...] Imaginava-se na época que a introdução imediate de práticas modernas como uma maneira de saltar etapas e apressar o desenvolvimento [...] Diferentemente dos países mais desenvolvidos era necessário como pré-condição um investimento maior na educação, inclusive para tornar viável a introdução de novas práticas de produção e de prestação de serviços.” (Grifo nosso)

Dessa forma, apesar do seu conceito pragmático e voltado para entregas, Giacomoni (2012) sustenta que nestes últimos 20 anos, o orçamento-programa perdeu as características de organicidade existentes no modelo que o concebeu, tendo recebido contribuições de diversas correntes. Em estudo destinado a tomar mais rigorosa a base teórica do orçamento-programa, seus autores concluem que:

“A prática formal da técnica de orçamento por programas na América Latina, inadvertidamente e pouco a pouco, está perdendo seus propósitos fundamentais e, sob a aparente forma programática, persistem em muitos casos as mesmas rotinas do orçamento tradicional.” (GIACOMONI, 2012 apud ROMO, 1980. pg 162.).

Não obstante, Schick (2007) aponta outras dificuldades práticas na adoção do orçamento-programa, como por exemplo conflitos por recursos entre organizações que concorrem para objetivos comuns, demonstrando a dificuldade em dissociar o orçamento da visão organizacional. O autor aponta que, diante das dificuldades, em muitos casos o desenho por programas é realizado a posteriori, para enquadramento de decisões já tomadas.

4.5 Orçamento Base-Zero (OBZ)

O passo evolutivo subsequente dos modelos de orçamento emergiu na década de 70, tendo sido denominado “orçamento base-zero”. Desenvolvida no âmbito da companhia Texas Instruments, em 1969, a metodologia proposta consiste em uma arquitetura de planejamento orçamentário na qual todas as despesas devem ser justificadas para cada novo período. (PYHRR, 1977).

O autor expõe que, nesse modelo, todas as funções dentro de uma organização são analisadas por suas necessidades e custos, independentemente dos valores alocados anteriormente, à luz da estratégia e dos objetivos institucionais. Dentro da modelagem idealizada por Pyhrr, o OBZ possui duas questões fundamentais, que devem pautar sua aplicação:

- As atividades atuais da companhia são eficientes e efetivas?

- As atividades correntes poderiam ser eliminadas ou reduzidas para possibilitar o financiamento de novos programas com maior nível de prioridade ou para economia orçamentária?

Giacometti, Cavalcante e Ventura (2000, p.9) apresentam a seguinte comparação entre os orçamentos tradicionais e o OBZ:

Tradicional	Orçamento Base-Zero
- Base Inicial	- Sem Base Inicial
- Custos e benefícios de novas atividades	- Custos e benefícios para todas atividades
- Não examina novos meios	- Começa com objetivos e atividades
- Decisão de aceitar ou rejeitar	- Examina novas alternativas
	- Resulta em escolha de vários níveis de custos

Schick (1978) aponta que, no que concerne a disseminação no âmbito do governo federal, o OBZ pode ser considerado como um modelo bem-sucedido. Seus procedimentos foram rapidamente absorvidos e praticados pelos agentes envolvidos. Não obstante, o autor aponta a importância do OBZ na fixação de parâmetros para comparação com as demandas apresentadas pelas agências federais, constituindo, assim, uma ferramenta de apoio à decisão sobre alocação de recursos.

Contudo, à despeito da adoção formal do OBZ, há ponderações a serem feitas. Giacomoni (2012) expõe que o próprio autor da técnica reconhece algumas limitações, dentre as quais destaca a resistência interposta pela burocracia quando a eficácia de seus programas é avaliada, bem como a necessidade de tempo para a consolidação dos aprimoramentos gerenciais e orçamentários implicados.

Wildavsky (1976) agrega importantes críticas ao modelo. Para o autor, em nenhum lugar o verdadeiro Orçamento Base-Zero foi praticado, pois rever constantemente a base do orçamento retira o seu caráter histórico, o que constitui tarefa impossível.

Schick (1978) corrobora o exposto, ao comentar que o primeiro presidente a prometer um orçamento montado sobre a “base-zero” (Jimmy Carter) entregou uma proposta fortemente marcada pelo incrementalismo. Diante do exposto, apesar de suas virtudes, sobretudo conceituais, o orçamento base zero foi abandonado na gestão seguinte, do presidente Ronald Reagan. (GIACOMONI, 2012).

4.6 A reinvenção dos governos

Osborne e Gaebler (1993) produziram importantes reflexões sobre o estágio seguinte dos processos evolutivos da administração pública. Os autores expõem que as décadas de 70 e 80 foram marcadas por transformações políticas e econômicas que impulsionaram governos de todo o mundo a repensar seus aparatos burocráticos. As agudas restrições fiscais enfrentadas nesse período, influenciadas, sobretudo pelas crises do petróleo, produziram queda no grau de confiança no governo e pressão popular por melhores serviços públicos e/ou menores tributos.

Os autores supramencionados apontam que, a partir daí os modelos burocráticos começaram a apresentar sinais de declínio e, gradualmente, novas arquiteturas públicas surgiram, trazendo consigo práticas de mercado, tais como competição, escolha pelo consumidor, flexibilidade, foco em resultado, inovação, eficiência, medição de desempenho, entre outros.

Diante do exposto, os novos desafios gerenciais, aliados às pressões fiscais para a contenção dos gastos públicos promoveram, a partir dos anos 80, um ambiente de reformas gerenciais orientadas a resultados, notabilizado pela modificação na estrutura de comando e controle centralizado. As reformas prosseguiram no sentido de conferir maior discricionariedade na alocação de recursos, tornando as agências responsáveis pelos resultados obtidos. (OECD, 1997).

Como consequência, foram idealizados instrumentos que exigiam a consideração de medidas de desempenho como elemento central da administração governamental, tais como:

- Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance an Results Act – GPRA*)

Aprovada pelo Congresso Americano em 1993, durante a administração Clinton. A norma determina que todas as agências preparem e submetam medidas de desempenho como parte de suas solicitações orçamentárias. (GIACOMONI, 2012, p.187)

Kasdin (2010) aponta que, apesar do seu caráter voltado a resultados e desempenho, houve pouco avanço prático do GPRA no sentido de formar uma cultura orçamentária voltada a resultados. O autor menciona como principais razões a falta de foco do programa, cujas informações eram utilizadas com múltiplos propósitos, bem como a falta de correlação entre incentivos e medidas de desempenho.

Não obstante, o *US General Accounting Office* reportou, em 2004⁷, uma análise sobre a evolução do GPRA. O relatório apontava que, embora seus resultados fornecessem uma base para a gestão orientada por desempenho, em certas áreas havia dificuldades na configuração de objetivos orientados por resultados, bem como na coleta de dados e a correlação entre alcance de objetivos e a produção de incentivos.

- Instrumento de Classificação para Avaliação de Programas (*Program Assessment Rating Tool - PART*).

Concebido em 2002. Giacomoni (2012) explica que se trata de um questionário padrão que envolve temas de gestão e desempenho de programas. De acordo com os escores obtidos, os programas são enquadrados na classificação qualitativa: ineficaz; adequado; moderadamente eficaz e eficaz.

O PART demonstrou-se como uma ferramenta mais bem-sucedida que seu antecessor. Kasdin (2010) expõe que, com a ferramenta PART, a avaliação ficou mais próxima ao orçamento. O *Office of Management and Budget (OMB)*, escritório responsável pela produção do orçamento presidencial, passou a empregá-lo como uma ferramenta analítica de tomada de decisão.

Os eventos apresentados contribuíram para a formação de uma sólida base orçamentária orientada por resultados. Ressalta-se, entretanto, que ainda há um largo

⁷ US General Accounting Office. Results Oriented Government.

caminho a ser seguido para sua efetiva implementação, o qual contempla, desde mudanças legais até modificações culturais e comportamentais relevantes.

4.7 Características do Novo Orçamento de Desempenho

Schick (2007) expõe que a ideia central do orçamento por resultados consiste em basear as alocações por resultados obtidos e/ou esperados, diferentemente do processo tradicional, pautado pelo incrementalismo e pela segmentação funcional. Nesse contexto, a OECD ilustra alguns dos procedimentos implicados nos processos de reformas gerenciais voltados à orçamentação por resultados:

“Reformas têm sido centradas em torno de arquiteturas de responsabilização nas quais os governos delegam às agências **flexibilidade no emprego de recursos**, em troca da responsabilidade dos mesmos pelos resultados alcançados. O repertório de ferramentas inclui a confecção de planos estratégicos e operacionais, **medição de desempenho e estabelecimento de metas**, estabelecimento de contratos de performance pessoal e organizacional separação da prestação de serviços estatais da formulação de políticas públicas, novas regras de responsabilização **e uso ativo de avaliações, auditorias e incentivos/sanções financeiras**.” (Tradução e grifos nossos)

Giacomoni (2012), explica que a ideia central da nova proposta reside em uma questão prática: ao sustentarem a administração pública por meio dos impostos, os cidadãos devem explicitar quais resultados querem em contrapartida aos recursos repassados ao Setor Público. Nesse sentido, se por um lado há necessidade de maior flexibilidade por parte dos gestores públicos para empregar os recursos, por outro lado, a administração pública deve ser responsabilizada e controlada pelos resultados.

O emprego de indicadores e de informações sobre desempenho pode ser realizado em diferentes escalas nas decisões sobre alocação de recursos. Trata-se de mais um fator que confere grande complexidade à adoção do orçamento por resultados. Nesse sentido, Curristine (2005), menciona uma classificação por níveis:

- Orçamento por Resultados Aparente ou Demonstrativo - OpRA (*Presentational performance budgeting*): nessa modalidade, indicadores de desempenho acompanham a peça orçamentária ou outros documentos orçamentários, mas não cumprem nenhuma função na tomada de decisão alocativa.
- Orçamento por Resultados de alocação indireta – OpRAI (*Performance-informed budgeting*): nesta versão os resultados são ativamente e sistematicamente utilizados – embora de maneira indireta – para informar as decisões orçamentárias. Nesse caso, outros fatores, como decisões políticas, podem ser ponderados na decisão.
- Orçamento por Resultados de alocação direta ou automática - OpRAD (*Direct/formula performance budgeting*): nessa categoria, o processo alocativo é diretamente dependente dos resultados e desempenho obtidos. Cada incremento alocativo se vincula expressamente a um incremento dos produtos/serviços ou dos resultados, por meio de, por exemplo, fórmulas e/ou contratos.

As informações sobre desempenho, produzidas por meio de indicadores ou de avaliações mais completas, que incluem outras análises de cunho qualitativo, possuem

⁸ OECD. Budgeting For Results. 1997

importância central nessa nova perspectiva. A OECD identifica três funções precípuas dessas informações dentro do contexto de orçamentação por resultados⁹:

- Alocação de prioridades, controle de gastos e incremento da eficiência alocativa e produtiva;
- Aperfeiçoamento da gestão dos programas e incremento na eficiência e na performance da prestação de serviços públicos; e
- Transparência e responsabilização governamentais (accountability).

Ressalta-se que cabe importante diferenciação no que concerne ao objeto medido. Os resultados demonstrados pelos indicadores e as avaliações de desempenho podem referir-se aos produtos dos programas (*outputs*) ou aos impactos decorrentes de sua ocorrência (*outcomes*). Embora a medição de impactos permita a análise mais apurada das consequências dos programas, Curristine (2005) aponta maior dificuldade em medi-los.

A autora em tela expõe que países como menor grau de maturidade em avaliação de desempenho tendem a focar na avaliação de produtos, enquanto os mais maduros, encontram-se em migração para a medição de impactos. Ressalta-se que foco exclusivo em produtos pode afastar a formação de uma visão ampla dos efeitos desejados dos programas.

Evidentemente, depreende-se que mensurar produtos é melhor do que não dispor de nenhum mecanismo de mensuração. Entretanto, a medição das externalidades e impactos produzidos pelas ações e programas governamentais não pode ser negligenciada.

Diante do exposto, emerge uma visão equilibrada, que corrobora com a adoção tanto dos produtos como dos impactos como subsídio indireto às decisões, tal como se realiza no contexto da maior parte dos países da OECD¹⁰. Deste modo, conforme aponta Schick (2002), a avaliação de resultados não deve ser rigidamente utilizada em relações de causa e efeito, e sim atuar como um sinal direcional, que avalia se as situações sociais seguem na direção desejada ou se modificações devem ser feitas.¹¹

O sucesso da gestão e, conseqüentemente, a implementação adequada do orçamento por resultados dependem não somente da produção de informações sobre desempenho, mas também incentivos para que estas sejam agregadas ao processo decisório. Nesse contexto, Faria (2011, p.34) aponta que “o modelo de gestão por resultados, deslocando a ênfase dos meios para os resultados, se vale dos incentivos como elementos de favorecimento de uma nova perspectiva de atuação dos agentes públicos”.

⁹ OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 11

¹⁰ Ibid. p.21.

¹¹ “Los gobiernos que buscan medir los resultados pierden un tiempo infinito en discusiones para saber si una medida específica es un resultado intermedio o final, una producción o un resultado, sobre la diferencia entre impacto y resultado, etc. Estas discusiones estériles les impiden poner en práctica medidas útiles. En mi opinión, es más productivo pensar los resultados como señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad. Los resultados deben empujar a los gobiernos a evaluar si la situación social va en la dirección deseada y si cambios de política deben ser o no considerados”. SCHICK, Allen. La presupuestación tiene algún futuro? Serie Gestión Pública n° 21.

Curristine (2005) aponta que os países da OECD empregam, basicamente, três mecanismos de incentivos para agregação de informações de desempenho às decisões orçamentárias:

- Recompensas ou restrições financeiras;
- Flexibilidade Gerencial; e
- Reconhecimento e divulgação dos resultados obtidos.

O primeiro tópico refere-se à possibilidade dos governos de conferir maior ou menor quantidade de recursos às agências com base nas performances. O mecanismo subsequente está relacionado com a inserção de mecanismos de controle mais ou menos restritivos, ao passo que o terceiro está relacionado com a divulgação de informações sobre desempenho, visando ao reconhecimento de bons gestores, constringendo aqueles cujos resultados foram insatisfatórios.

A pesquisa apresentada pela autora aponta que há grande cautela por parte dos países da OECD em recompensar ou punir financeiramente agências com base em desempenho. Tal fato decorre da complexidade envolvida nas decisões. Cortar recursos, por exemplo, pode piorar o desempenho de agências, sobretudo em um cenário onde haja outras causas não mapeadas para sua baixa performance. Por outro lado, incrementar dotações de agências bem-sucedidas, mas que não sejam prioritárias pode não representar a melhor alocação de recursos.

Conforme exposto, a implementação do orçamento por resultados é permeada por muitas potenciais dificuldades, dentre os quais seguem alguns exemplos apontados pela a OECD¹²:

- Adequação das ferramentas de mensuração de resultados, em especial aquelas destinadas a aferir impactos, diante de sua intangibilidade. Envolve, ainda, a definição de objetivos claros de mensuração e a formatação de bons sistemas de coletas de dados;

- Resistência por parte das agências e dos servidores em geral. Envolve a modificação de culturas organizacionais e comportamentos individuais. Nesse cenário, podem ocorrer comportamentos defensivos, sobretudo se não há clareza sobre o que está sendo medido e com que propósito;

- Desenvolvimento de capacidades institucionais. Tanto o Ministério do Planejamento/Fazenda, como as agências executoras devem ser dotadas de capacidades para a gestão orçamentária por resultados. Envolve a estrutura administrativa, processos de gestão, que devem ser orientados a resultados, bem como o desenvolvimento de capacidades para desenho, interpretação de indicadores e tomada de decisão baseada neles; e

- Modificação de comportamentos dos políticos. Envolve o desenho de incentivos para plena adoção do orçamento por resultados pelos políticos. O emprego de indicadores e avaliações como parâmetro para tomada de decisões pode impactar severamente nas relações de poder entre o executivo e o legislativo e não pode ser visto como uma ameaça às prerrogativas decisórias dos representantes eleitos.

Diante das considerações expostas neste artigo, infere-se que, à despeito das limitações e desafios implicados, a adoção da gestão por resultados e,

¹² OECD. Performance Budgeting in OECD Countries. 2007.

consequentemente, do orçamento por desempenho parece ser uma tendência de difícil reversão, diante das transformações econômicas, sociais e tecnológicas que o mundo sofreu. É imperativo aos governos democráticos demonstrar aos seus cidadãos o valor extraído dos gastos efetuados à conta dos impostos pagos e, nesse sentido, a adoção do orçamento por resultados parece ser um passo lógico.

5. Conclusões

O presente artigo buscou apresentar os pontos mais importantes da evolução dos conceitos de orçamento ao longo dos anos, identificando, também, a participação dos governos na elaboração da matéria orçamentária.

Primeiramente, foi demonstrada a origem do termo orçamento, na visão mais próxima do que conhecemos na atualidade. Nesse ponto, na Inglaterra e França podemos observar a criação do orçamento de forma tradicional (fixação de receita e despesa). Enquanto nos Estados Unidos, verificou-se que seu papel era muito focado no controle das despesas realizadas, sem maiores preocupações com o planejamento dos recursos a serem utilizados.

Após a Grande Depressão de 1929, principalmente, observou-se que o Estado passou a ter um papel mais ativo na economia, atuando para contornar as variações de mercado. Dessa forma, o orçamento público também foi um tema onde a participação dos governos proporcionou uma evolução dos processos envolvidos. Destacaram-se nesse sentido o Comitê Brownlow e as Comissões Hoover, onde, nesta última, pode-se observar a adoção do “orçamento por desempenho” pela primeira vez, mesmo que incipiente.

A década de 60 trouxe o desenvolvimento do *Plan, Programming, Budgeting System (PPBS)*, no âmbito do Departamento de Defesa dos EUA, que, dado o contexto histórico da Guerra Fria e o acirramento da corrida armamentista, apresentou-se como uma evolução na integração dos orçamentos para uma alocação baseada em programas e objetivos, além de instrumentos para avaliação dos custos e resultados de cada programa.

No Brasil, a adoção do PPBS deu-se pela introdução do orçamento-programa, por meio da Lei nº 4.320/64. Observa-se, porém que houve dificuldades na adoção desse tipo de orçamento devido a características peculiares dos países da América Latina, como os conflitos internos de interesses.

Em seguida, tem-se o Orçamento Base-Zero como novidade conceitual, que prega a independência de resultados anteriores e uma avaliação periódica de todos os objetivos e atividades, além do exame de novas possibilidades a serem consideradas nos orçamentos. Este, apesar de inicialmente ser considerado como bem-sucedido, encontrou entraves na aplicação integral, havendo demonstrado características do incrementalismo, sendo descartado posteriormente no governo de Ronald Reagan.

A pesquisa também apontou que as crises do petróleo trouxeram diversas consequências nas economias mundiais, dentre elas destaca-se a necessidade de modernizações na elaboração dos orçamentos, que passaram a ser orientados para a busca por resultados, buscando diminuir, assim, a carga burocrática e a otimização de recursos.

Por fim, o texto dissertou sobre os conceitos modernos de orçamento por resultados, que se baseia em maior flexibilização na alocação de recursos, e monitoramento de desempenho, sendo orientado à produção de resultados à sociedade. Não obstante, o modelo traz à luz maior transparência e responsabilização dos agentes envolvidos.

As evidências coletadas ao longo da pesquisa permitem inferir que o sucesso da adoção do orçamento por resultados está relacionada com o nível de maturidade administrativa e gerencial dos países, bem como sua capacidade de avaliar desempenho. Em que pesem as dificuldades na sua aplicação, a gestão orçamentária voltada a resultados apresenta-se como um caminho adequado a ser seguido.

Dessa forma, o presente artigo buscou apresentar uma cronologia dos conceitos de orçamento, sem a pretensão de avaliar os processos atuais vigentes, de modo a contribuir para o entendimento do arcabouço teórico e a evolução histórica do orçamento público, até os mais modernos conceitos dessa área.

6. Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, n. 49, p. 5–45, 1998.

BOYNE, G. A.; MEIER, K. Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance. **Administration & Society**, v. 40, n. 8, p. 799–824, 2009.

BURKEHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971

CLEVELAND, F. A. Evolution of the Budget Idea in the United States. **American Academy of Political and Social Science**, v. 62, p. 15–35, 1915.

CUNHA, A. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: **A Reforma Esquecida: Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

CURRISTINE, T. Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. **OECD Journal on Budgeting**, v. 5, n. 2, 2005.

DONVITO, P. A. **The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System**. Santa Monica: RAND Corporation, 1969.

ENTHOVEN, A. C.; SMITH, K. W. **How much is enough? Shaping the Defense Program**. Santa Monica: RAND Corporation, 2005.

FARIA, R. O. DE. **Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios**. p. 66, 2011.

GIACOMETTI, H. C. ; CAVALCANTE, A. B; VENTURA, V. N. **Orçamento Público: Instrumento de Políticas Fiscal e Econômica**. EnANPAD, 24. Anais...Florianópolis: 2000

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLENN, B. B. The Taft Commission and the Government ' s Record Practices. **The American Archivist**, v. 84, p. 277–303, 1958.

KASDIN, S. Reinventing Reforms: How to Improve Program Management Using Performance Measures. Really. **Public Budgeting & Finance**, v. 30, p. 51-78, 2010.

MACHADO JR., J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa - uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 1157–1175, 2012.

MOTTA, P. R; SCHMITT, V. G. H. Administração para o desenvolvimento: a ideia e a renovação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 2, p. 197-206, 2013.

MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas**. v.1, 1nd. ed. Atlas/MEC.: São Paulo, 1973

NGUYEN, H. Performance bugeting: Its rise and fall. **Maxwell Review**, n. 9415, p. 91–106, 2007.

NOVICK. **Efficiency and Economy in Government Through new Budgeting and Accounting Procedures**. Santa Monica: Rand Corporation, 1954.

OECD. **Performance Budgeting in OECD countries**. 2007.

____. **Modern Budgeting**. 1997.

OLIVEIRA, M. I. DE. **O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle: estudo do caso do Plano Diretor da Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PYHRR, P. A. The Zero-Base Approach to Government Budgeting. **Public Administration Review**, v. 37, n. 1, p. 1–8, 1977.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Ringwood Penguin Books, 1993.

ROBERTS, A. Why the Brownlow committee failed: neutrality and partisanship in the early years of public administration. **Administration & Society**, v. 28, n. 1, p. 3-39, 1996.

SCHICK, A. The Road From ZBB. **Public Administration Review**, v. 38, n. 2, p. 177-180, 1978.

____. Twenty-five Years of Budgeting Reform. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 1, p. 81–104, 2004.

____. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 2, p. 109–138, 2007.

____. **¿ La presupuestación tiene algún futuro ?** Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2002.

U.S WHITE HOUSE. **Office of Management and Budget**. Washington, DC. 2018. Disponível em < <https://www.whitehouse.gov/omb/>>. Acesso em 25/08/2018.

WILDAVSKY, A. Political Implications of Budgetary Reform. **Public Administration Review**, v. 21, n. 4, p. 183–190, 1961.

____. Public budgeting: The concept of budgeting as the political art of compromise and strategy. In **Public Administration: Concepts and cases**. Houghton Mifflin Company, 1976

WILLIAMS, D. W. **Performance Measurement and Performance Budgeting in the United States in the 1950S and 1960S**. Conference of the European Group of Public Administration. **Anais...**2004