

(COORD.)

José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

Stephan Righi Boechat

# ORÇAMENTO POR RESULTADOS E DIREITO FINANCEIRO



Blucher Open Access

**SÉRIE DIREITO FINANCEIRO**

**JOSÉ MAURICIO CONTI**  
(Coordenador)

**ORÇAMENTO POR RESULTADOS  
E DIREITO FINANCEIRO**

**STEPHAN RIGHI BOECHAT**

**Blucher**

**STEPHAN RIGHI BOECHAT**

**ORÇAMENTO POR RESULTADOS  
E DIREITO FINANCEIRO**

2018

*Série direito financeiro*

© 2018 José Mauricio Conti

*Orçamento por resultados e direito financeiro*

© 2018 Stephan Righi Boechat

Editora Edgard Blücher Ltda.

# Blucher

---

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel.: 55 11 3078-5366

**contato@blucher.com.br**

**www.blucher.com.br**

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.  
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,  
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

---

É proibida a reprodução total ou parcial por  
quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora  
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

---

Boechat, Stephan Righi

Orçamento por resultados e direito financeiro /  
Stephan Righi Boechat. -- São Paulo : Blucher, 2018  
224 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por  
José Mauricio Conti)

#### Bibliografia

ISBN 978-85-8039-339-2 (e-book)

ISBN 978-85-8039-338-5 (impresso)

1. Direito financeiro 2. Orçamentos I. Título

18-1393

CDD 343.81

---

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito financeiro

*Performance budgeting has a prominent niche in the performing state, perhaps more as the end result of being attuned to performance, than as the enabler of performance. This entails a sort of Copernican revolution in budgeting. Rather than being the locomotive that drives government to change, performance budgeting is the caboose that confirms the transformations that have been made. To achieve true reform, it may be better to follow the parade than to lead it.*

(Allen Schick,  
*The performing State*, 2003).



---

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em especial a Amália e Rogério, por todos os momentos e conhecimentos compartilhados durante o período do curso de mestrado, do qual resultou a presente obra. Aos colegas de Boccuzzi Advogados Associados, por todos os oportunos debates jurídicos sobre questões de direito que enriqueceram esta dissertação. Ao Dr. Arthur Sadami, pela colaboração em diversos elementos da pesquisa desta obra, em especial quanto ao estudo sobre a experiência chilena. Aos Drs. Eduardo Boccuzzi, Marco Orlandi e Rogério Pires da Silva, por sua colaboração no desenvolvimento deste trabalho. Aos professores do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialmente os caríssimos professores de direito financeiro. Seus ensinamentos ecoarão pela eternidade na evolução jurídica de nosso país. À Prof. Élide Graziane Pinto, pelos diálogos que inspiraram diversos temas discutidos nessa obra. Aos Profs. Heleno Taveira Torres e Marcelo Figueiredo, pelas inestimáveis contribuições ao presente texto. Ao Prof. Fernando Facury Scaff, pelas indicações bibliográficas inestimáveis sobre os temas aqui tratados. Ao caríssimo orientador Prof. Regis Fernandes de Oliveira, pela brilhante orientação dada durante toda a pesquisa da dissertação que originou a presente obra. Ao Prof. José Maurício Conti, por todo apoio e proximidade no estudo constante do direito financeiro, bem como por acolher esse livro, divulgando-o para todo o meio jurídico. Por fim, àqueles que me apoiaram de perto durante essa jornada, em especial a Dra. Raquel Guimarães, e a toda minha família, que mereceria um livro inteiro de agradecimentos, vocês são minha razão de existir e seguir adiante.





---

## APRESENTAÇÃO

A *Série Direito Financeiro* conta com mais esta excelente contribuição de Stephan Righi Boechat para um dos seus mais importantes e sempre atual temas do orçamento por resultados.

Tornar a legislação orçamentária adequada às modernas técnicas de gestão pública é uma luta que já vem de décadas, e essencial para fazer dos orçamentos instrumentos confiáveis de planejamento, gestão e controle. E nesse aspecto os orçamentos voltarem-se ao desempenho e resultados é fundamental, pois somente a partir de sua efetiva implementação é que poderemos ter a verdadeira ligação entre a vontade democrática expressa pela sociedade em matéria de gastos públicos com a concreta ação do Estado em cumprir seus objetivos fundamentais.

Para conhecer o assunto em toda a sua dimensão, consultar esta obra, escrita com notável precisão, didatismo e profundidade é imprescindível.

*José Mauricio Conti*

Coordenador da Série Direito Financeiro.

Professor Associado III da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



Inúmeros temas de direito financeiro têm sido tratados pela rama. Comenta-se o orçamento, a lei de responsabilidade fiscal, o débito público, etc. de forma a apresentar tais temas à comunidade jurídica. Em cursos expositivos isso se justifica. Não é o caso de dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Embora a pós graduação sirva de norte para os estudiosos que buscam outro nível em suas pesquisas, a tendência é apresentar trabalhos repetitivos e ociosos. Especialmente no mestrado em que não há o requisito do ineditismo. Normalmente, vem uma apresentação sobre o Estado, exposição sobre as discussões, citação a autores e já chegam as conclusões. Estas ficam em meras repetições do que já se escreveu sobre o assunto.

Reclama-se, então, do arrojo dos jovens pensadores. Têm que fugir da monotonia repetitiva de chavões. Há pobreza em tais estudos. Falência intelectual por falta de pesquisas estranhas aos limites normativos. Os estudantes da pós não buscam novas informações, faltam-lhes leitura literária, filosófica, sociológica e também de outros ramos de conhecimento. A pesquisa da cultura antiga nem passa por suas cabeças. Grécia e Roma não interessam. Eis o grande pecado. O desconhecimento da cultura passada.

Não é o caso da obra que agora vem a lume. O advogado Stephan Righi Boechat selecionou um tema relativo ao orçamento – o denominado *performance-based budgeting*. O só fato de fugir da mesmice intelectual já lhe dá credenciais para ingressar no universo das indagações jurídicas sérias.

A Administração Pública deve permanecer meramente burocratizada ou apresentar *resultados* de sua atuação? A tomada de decisão é apenas um ato ou envolve mecanismos flexíveis de gerenciamento? Os questionamentos do agente público é meramente dogmático ou deve buscar soluções à vista das dificuldades que enfrenta? Enfim, embutidas em tais indagações estão questões de mais alta relevância. É a percepção do agente político que enfrenta problemas administrativos e financeiros.

O tema enfrentado por Stephan impõe uma nova postura do político frente às dificuldades diárias que enfrenta. Parece que o orçamento tal como hoje é desenhado está em queda. Não é cumprido. Inúmeras emendas são feitas, contingenciamentos, transferência de itens, etc. Aliás, são três as leis orçamentárias. Uma disciplinando a outra e nenhuma sendo cumprida.

Em verdade, o orçamento deve ser instrumento de planejamento da ação estatal. Representa os anseios da sociedade. Antes, deve ser discutido não apenas no interior da cúpula administrativa e governamental, mas também com a sociedade. Esta deve apontar o que necessita. O bom governante absorve as pretensões e as coloca nos itens das despesas.

Daí ser importante repensar o conteúdo orçamentário e a destinação das verbas públicas. O que se pensar, então, da adoção do orçamento por resultados. Imagina-se um programa do governo, calcula-se o tempo necessário para sua completa execução, libera-se a verba correspondente a cada período e... pronto, através de flexibilização gerencial, cumpre-se o objetivo traçado.

É nova maneira de pensar a utilidade desse instrumento tão estudado e tão pouco aplicado. Daí a importância do trabalho de Stephan.

Obra que veio para ficar. Para ser estudada pelo agente político. Digerida, Mastigada e, por fim, aplicada.

Alguns poderão ver o texto como não tendo qualquer utilidade prática. Ledo engano. Convém que os administradores percam algum tempo lendo-o, para depois, instigar o agente político a sua aplicação. Sem dúvida é livro que veio para ter finalidade prática. O que não é comum em trabalhos acadêmicos.

Vale a pena lê-lo.

*Regis Fernandes de Oliveira*  
Professor Titular da Faculdade  
de Direito da Universidade de São Paulo.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABB	Activity-Based Budgeting
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ECG	Evaluación Comprehensiva del Gasto
EI	Evaluación de Impacto
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
EPN	Evaluación de Programas Nuevos
GNP	Gross National Product
GPRA	Government Performance and Results Act
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LICs	Low-Income Countries
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PART	Program Assessment Rating Tool
PBB	Performance-Based Budgeting
PI	Performance Information
PPA	Plano Plurianual
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System
PSA	Public Service Agreement
SEPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
ZBB	Zero-Based Budgeting



---

# SUMÁRIO

Agradecimentos.....	7
Apresentação.....	9
Prefácio.....	11
Lista de abreviaturas e siglas .....	13
Introdução .....	19
CAPÍTULO 1	
Orçamento por resultados: definição, características e o modelo teórico.....	21
1.1. Orçamento público e desenvolvimento.....	21
1.1.1. Direito financeiro e desenvolvimento no estado democrático .....	21
1.1.2. Relação entre crescimento econômico e desenvolvimento .....	25
1.1.3. Desenvolvimento e redução das desigualdades.....	27
1.1.4. O custo dos direitos e a qualidade fiscal.....	29
1.1.5. Orçamento público e desenvolvimento.....	31
1.2. Breve histórico do orçamento por resultados.....	33
1.2.1. Origem do orçamento de desempenho e o orçamento-programa.....	33
1.2.2. O PPBS e o orçamento base-zero.....	37
1.2.3. Consolidação e avanços do orçamento-programa .....	40
1.2.4. Orçamento por produtos e o novo orçamento de desempenho.....	41
1.3. Definição e contexto .....	43
1.3.1. Definição de orçamento por resultados .....	43
1.3.2. Espécies de orçamento por resultados: classificação .....	47
1.3.3. Formas avançadas de orçamento por resultados .....	49
1.4. Estratégias de implementação do orçamento por resultados.....	50
1.4.1. Arquitetura institucional ( <i>framework</i> ) e o marco legal.....	51
1.4.2. Grau de centralização do modelo: estratégia <i>top-down</i> ou <i>bottom-up</i> ...	55
1.4.3. Abrangência: abordagem parcial ou integral.....	57



1.4.4. Cronograma de implantação: instituição paulatina ou gradativa .....	59
1.5. Benefícios e impactos do orçamento por resultados.....	61
1.5.1. Aspectos introdutórios sobre benefícios e impactos.....	61
1.5.2. Clareza na escolha dos objetivos governamentais.....	62
1.5.3. Monitoramento do desempenho do setor público .....	63
1.5.4. Ênfase do processo orçamentário no planejamento .....	64
1.5.5. Transparência orçamentária e controle social.....	66
1.5.6. Eficiência operacional e nas políticas públicas.....	67
1.5.7. Eficiência na alocação de recursos.....	69
1.5.8. Aprimoramento da disciplina fiscal.....	71
1.6. Desafios do orçamento por resultados.....	72
1.6.1. O desafio da qualidade do gasto .....	72
1.6.2. Dificuldades na mensuração do desempenho das atividades estatais ....	74
1.6.3. Resistências da cultura institucional burocrática .....	76
1.6.4. Capacitação técnica do setor administrativo .....	78
1.6.5. Envolvimento político e social.....	81

## CAPÍTULO 2

A instituição do orçamento por resultados: aspectos institucionais e a experiência internacional.....	83
2.1. Precondições para efetividade do orçamento por resultados.....	83
2.1.1. Motivação do setor público .....	83
2.1.2. Envolvimento conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo.....	84
2.1.3. Capacitação administrativa, tecnológica e contábil.....	87
2.2. Administração Pública por resultados .....	90
2.2.1. A mudança de paradigma da Administração Pública .....	90
2.2.2. Cultura institucional de produtividade e a cultura burocrática.....	93
2.2.3. Flexibilidade gerencial e <i>accountability</i> por resultados.....	95
2.2.4. Mecanismos de incentivos e sanções .....	99
2.2.5. Gestão e avaliação de programas por desempenho.....	101
2.3. Fundamentos da informação de resultados.....	102
2.3.1. O orçamento moderno e a informação de desempenho.....	102
2.3.2. A importância e funções da informação de resultados.....	105

2.3.3. O desafio da mensuração de performance .....	108
2.3.4. Modalidades: indicadores de performance e avaliações.....	114
2.3.5. Requisitos de viabilidade ou propriedades dos indicadores .....	118
2.3.6. Observações finais e critério gerais para orientar os sistemas de informação.....	122
2.4. Incorporando a informação de resultados no processo orçamentário.....	123
2.4.1. Estrutura dos programas e classificação orçamentária.....	123
2.4.2. Sistema de mensuração de desempenho.....	126
2.4.3. Sistema de determinação de custos.....	128
2.4.4. Planejamento, financiamento e responsabilidade institucional.....	130
2.4.5. Mecanismos para promover o desempenho, incentivos e sanções financeiras.....	133
2.4.6. Flexibilidade financeira e flexibilidade gerencial.....	135
CAPÍTULO 3	
Orçamento por resultados e o processo orçamentário no Brasil .....	137
3.1. Por um conceito jurídico de resultado exigível no direito financeiro.....	137
3.1.1. Das acepções do orçamento por resultados .....	137
3.1.2. Direito como condutor do ciclo orçamentário.....	142
3.1.3. Orçamento por resultados e segurança jurídica.....	144
3.1.4. Do conceito jurídico de resultado no direito financeiro .....	146
3.2. Planejamento financeiro-orçamentário e orçamento por resultados.....	148
3.2.1. Fidedignidade orçamentária no Brasil .....	148
3.2.2. Planejamento por resultados com foco no médio prazo e o PPA .....	153
3.2.3. Normas relativas a controle de custos e avaliação de resultados .....	158
3.2.4. Integração das leis orçamentárias.....	162
3.2.5. Uso da informação de resultados pelos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação das peças orçamentárias .....	165
3.2.6. Sistema de planejamento e orçamento na Lei n. 10.180/2001 .....	166
3.3. Execução orçamentária e orçamento por resultados.....	168
3.3.1. Instabilidade na execução orçamentária no Brasil .....	168
3.3.2. Confiabilidade do orçamento e aderência dos governantes.....	172
3.3.3. Flexibilidade na execução orçamentária.....	173

3.3.4. Limitação de empenho e abusos indevidos .....	177
3.4. Controle, fiscalização financeira e crise econômica sob a ótica do orçamento por resultados .....	179
3.4.1. Perspectivas sobre o controle formal e o controle de resultados .....	179
3.4.2. Ciclo de feedback e observações sobre o controle social.....	183
3.4.3. Crise econômica e espaço fiscal: a importância do desempenho .....	186
Conclusão .....	189
Bibliografia .....	193
Apêndice.....	205
Anexos.....	209

---

## INTRODUÇÃO

A presente obra trata do orçamento por resultados (*performance-based budgeting*), estabelecendo sua relação com o desenvolvimento econômico e os institutos de direito financeiro no Brasil.

O tema é pouco explorado na doutrina nacional de direito financeiro e na literatura de finanças públicas. Apesar de diversas iniciativas autônomas de governos em nível federal, estadual e municipal com o objetivo de trazer o orçamento por resultados para a realidade orçamentária brasileira, a bibliografia pátria ainda é carente à vista do debate mundial que se tem estabelecido em torno do tema.

Esta obra pretende representar um novo passo na pesquisa científica ao sistematizar importantes pontos da bibliografia internacional e trazer à tona a dinâmica jurídica que incide sobre o modelo, bem como as observações institucionais necessárias para a formulação de arranjos que levem em consideração os mecanismos do orçamento por resultados. O primeiro capítulo aborda os aspectos gerais do orçamento por resultados, examinando sua definição, características e o modelo teórico descrito pela doutrina especializada de direito e finanças públicas.

Inicia-se traçando um panorama da relação entre orçamento público e desenvolvimento para estabelecer o pano de fundo sob o qual é introduzido o orçamento por resultados como mecanismo de indução do desenvolvimento no Estado democrático de direito. Em seguida, procura descrever o orçamento por resultados a partir de um breve histórico remontado desde a origem do orçamento de desempenho, paralelamente à origem do orçamento-programa, passando pelas etapas do PPBS, orçamento base-zero, consolidação do orçamento-programa e a concepção do novo orçamento de desempenho: o orçamento por resultados.

Na sequência, define-se o marco teórico do orçamento por resultados com a apresentação de sua definição e papel no cenário atual das práticas orçamentárias internacionais. Nesse ponto, expõe-se a definição de orçamento por resultados, suas espécies e classificação, tecendo-se singelas observações sobre as formas

avançadas do modelo. A análise do modelo teórico é então concluída com a exibição das estratégias de implementação do orçamento por resultados, seus benefícios, impactos e desafios.

Concluída a análise dos aspectos gerais, o segundo capítulo dedica-se às questões relativas à instituição do sistema, com foco nos aspectos institucionais e na experiência internacional. Primeiro, são identificadas as precondições para a instituição do orçamento por resultados no sistema jurídico e orçamentário. Em seguida, são abordadas as questões institucionais relevantes para o sistema orçamentário com foco no desempenho, como a Administração Pública por resultados, os fundamentos da informação por resultados e as formas de incorporação da informação de resultados no processo orçamentário.

Por fim, o terceiro capítulo trata do orçamento por resultados e do processo orçamentário no Brasil. Busca-se identificar um conceito jurídico de resultados no direito financeiro a partir da interpretação das normas constitucionais que disciplinam o sistema orçamentário para, a partir desse ponto, meditar sobre os reflexos que o racional do orçamento por resultados traz à tona para as etapas de planejamento financeiro, execução orçamentária e controle e fiscalização financeira, encerrando com reflexões sobre a importância do desempenho no cenário de crise econômica e financeira.

Ao longo do texto, a questão central que se coloca é qual o conceito jurídico de resultado e desempenho para o Direito financeiro e se é possível compreendê-lo a partir da interpretação das normas da Constituição da República. Pretende-se confirmar a hipótese de que as normas que regulam o orçamento público no ordenamento jurídico constitucional delineiam uma definição de resultado exigível sob a Constituição Financeira, que consiste no cumprimento das metas previstas no planejamento-financeiro do Estado.

De maneira complementar e interligada à hipótese, avalia-se quais são as formas de integração da informação de resultados no processo orçamentário e de sua utilização nos processos de tomada de decisão no orçamento público, bem como os mecanismos jurídicos e institucionais no ordenamento financeiro que dão suporte à visão do orçamento por resultados no Brasil.

# ORÇAMENTO POR RESULTADOS: DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E O MODELO TEÓRICO

## 1.1. ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO

### 1.1.1. Direito financeiro e desenvolvimento no Estado Democrático

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

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

---

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

os direitos econômicos e sociais<sup>2</sup>. Para assegurar a consecução de seus objetivos, o Estado passa a ter um dever de atuação positiva por meio da instituição de políticas públicas<sup>3</sup>.

O aprimoramento da visão do papel do Direito e do Estado atinge, então, o Estado democrático de direito, no qual o Estado assume o ônus de transformar a realidade social a partir de mecanismos jurídicos e democráticos institucionalizados para cumprir e assegurar efeito ao programa constitucional estabelecido, mas com limites ao intervencionismo excessivo. A Constituição Federal, como fonte normativa altissonante, delimita e direciona todos os plexos normativos inferiores e as autoridades públicas submetidas ao seu comando, incluindo todas as normas que influenciam a vida em sociedade<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

Por meio da execução do gasto público fundado na norma financeira, forja-se a ponte entre o enunciado normativo (plano do dever ser) e a realidade concreta (plano do ser), de modo que a dimensão material do direito financeiro na sociedade econômica representa o vasto plexo da ordem jurídica constitucional destinado à efetivação dos direitos no plano concreto<sup>6</sup> pela aplicação dos recursos estatais.

A decisão política ganha inquestionável relevância constitucional ao representar uma escolha pública no Estado Democrático, que deve ter por fundamento a concretização dos fins e valores constitucionais e, na lição de Heleno Torres<sup>7</sup>, “a decisão política na atividade financeira do Estado afirma-se como manifestação do poder financeiro”.

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

Nessas condições, é óbvio que a exigência preliminar de superação dos problemas políticos passa pelo estabelecimento de um processo de desenvolvimento, que implica a conjugação do crescimento econômico autossustentado com a progressiva eliminação das desigualdades sociais. Um processo dessa natureza não é natural, mas voluntário e programado. Ele somente se desencadeia com a instauração de uma política nacional a longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social<sup>10</sup>.

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

### 1.1.2. Relação entre crescimento econômico e desenvolvimento

O crescimento econômico sustentado é fator relevante para a impulsão do desenvolvimento, mas representa fenômeno econômico distinto e não deve ser confundido com o conceito de desenvolvimento. Conforme assevera Rattner, a experiência desenvolvimentista, com foco primordial no crescimento econômico, não serviu para solucionar os problemas da desigualdade social, que, na realidade, foram agravados por tal paradigma<sup>11</sup>.

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

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

---

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

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

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

A esse respeito, Celso Furtado expõe que:

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

Para se tracejar uma tentativa de resposta, não é demais relembrar certas ideias elementares: o *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento<sup>12</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

### 1.1.3. Desenvolvimento e redução das desigualdades

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

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

---

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

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

O enunciado do princípio expressa, de uma banda, o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Essa reversão nada tem, porém, em relação aos padrões do capitalismo, de subversiva. É revolucionária apenas enquanto votada à modernização do próprio capitalismo. Dir-se-á que a Constituição, aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias<sup>15</sup>.

Vale lembrar que cabe ao Estado a função de intervenção no domínio econômico para refrear os excessos da livre concorrência no regime capitalista. A Constituição instituiu os mecanismos de intervenção ao tratar da ordem econômica (arts. 170 e ss.) com vistas a combater o abuso do poder econômico e os casos em que a iniciativa privada se afasta do interesse social e desenvolvimentista<sup>16</sup>.

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

Diogo Coutinho trata da importância das políticas sociais de caráter redistributivo, tendo em vista que as visões de desenvolvimento exclusivamente baseadas no crescimento da economia não foram suficientes para mitigar as desigualdades, que são geradas inclusive pela natureza do próprio sistema capitalista, apto a criar riqueza e prosperidade, e, ao mesmo tempo, riqueza e desigualdade<sup>17</sup>.

---

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

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

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

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

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

#### 1.1.4. O custo dos direitos e a qualidade fiscal

Todos os direitos têm um custo econômico, inclusive as liberdades individuais – que já se acreditou serem asseguradas por uma suposta não intervenção do Estado – dependem das estruturas institucionais que viabilizam o seu pleno exercício<sup>19</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

Em última reflexão, toda a plethora de direitos previstos no sistema jurídico tem seu custo direta ou indiretamente suportado pelo Estado e financiado pelo cidadão-contribuinte. Diante da limitação de recursos, deve-se buscar ao máximo que as escolhas públicas operem em harmonia com o interesse coletivo e o programa constitucional, evitando o desperdício e a aplicação distorcida de recursos públicos, e tal é a tarefa árdua do direito financeiro. Como bem aponta Salles<sup>21</sup>, nem sempre as escolhas públicas tomadas pelos órgãos competentes no Estado correspondem ao interesse público propriamente dito.

---

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

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

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

### 1.1.5. Orçamento público e desenvolvimento

O orçamento público revela-se como instrumento político-democrático de controle da atividade executiva, refletindo, nas suas diversas instrumentalidades e funções, a visão ampliada do Estado Democrático e Social de Direito. A concepção política tradicional do orçamento cede passo na medida da evolução social, deixando de lado a exclusiva função de prever receitas e despesas – que na perspectiva liberal limitava a instituição arbitrária de tributos – para alcançar o plexo de princípios e funções que direcionam a gestão dos recursos públicos, materializados nas etapas do ciclo orçamentário com o envolvimento amplo dos poderes democráticos e supervisão intensa da coletividade<sup>22</sup>.

A disciplina orçamentária passa a incorporar elementos fundamentais para a condução das atividades estatais, especialmente com vistas ao desenvolvimento econômico e social, à luz do caráter de instrumento político do orçamento, dos quais Maldonado Sanches<sup>23</sup> destaca as funções de (i) planejamento e programação;

---

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

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

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



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

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

A eficiência do gasto público é pressuposto fundamental para que sejam atingidos os objetivos da Constituição da República, principalmente diante da escassez de recursos para a efetivação dos direitos na situação de países em desenvolvimento como o Brasil<sup>24</sup>.

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

Nessa função, destaca Fonrouge, o Estado não é mero consumidor dos recursos, mas sim distribuidor da riqueza, revelando-se como mecanismo redistributivo indutor do desenvolvimento, na medida em que injeta recursos pelos gastos públicos para expandir a atividade econômica, com novas possibilidades de consumo, mercado e investimento<sup>26</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

## 1.2. BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Aliomar Baleeiro aponta para origem do orçamento nos meados da Idade Média, entre as Cortes da Península Ibérica, os Estados Gerais e o Parlamento Inglês; e, no Brasil, com a Constituição de 1824 e o primeiro orçamento do exercício de 1831-1832<sup>30</sup>. Evidente que, então, o orçamento passou por inúmeras transformações até atingir o estágio do orçamento-programa.

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

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

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

---

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

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

rizava o orçamento tradicional, para uma abordagem que incluísse também os produtos (*outputs*)<sup>31</sup> derivados desses insumos<sup>32</sup>.

A Comissão Hoover, em 1949, encorajou a implementação do “*performance budget*” de forma disseminada, recomendando que o orçamento público do governo federal norte-americano deveria ser formulado com base em funções, atividades e projetos. Diamond esclarece que os termos “orçamento-programa” e “orçamento de desempenho” eram utilizados quase como sinônimos pela Comissão<sup>33</sup>.

---

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

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

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

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

A Lei de Processos Orçamentários e Contábeis de 1950 (*Budget and Accounting Procedures Act*) determinava que os chefes das agências instruísem os pedidos de verba com informações sobre a performance e o custo dos programas por unidade organizacional. Esse procedimento não era considerado uma mudança significativa para os processos de decisão, mas apenas um método auxiliar que poderia ser relevante para algumas operações de serviços<sup>34</sup>.

James Giacomoni observa que o conceito de orçamento de desempenho norte-americano apresentado aproximava-se muito do orçamento por programas e realizações da Organização das Nações Unidas (ONU). A estrutura básica do sistema de orçamento proposto pela ONU, inclusive, teve por base a experiência americana em nível federal com o orçamento de desempenho<sup>35</sup>. Os dois sistemas pretendiam instituir a classificação programática e a avaliação dos produtos finais e do trabalho realizado; entretanto, foram bem-sucedidos apenas quanto à classificação dos programas<sup>36</sup>.

Jack Diamond relata que os seguintes fatores desvirtuavam a abordagem de desempenho naquele momento histórico: (i) os sistemas de contabilidade eram inadequados e não conseguiam identificar o custo total das operações governamentais; (ii) o desenvolvimento das medidas de performance era problemático; (iii) os atores políticos com poder de decisão no orçamento não tinham interesse em utilizar as informações de desempenho<sup>37</sup>.

De toda forma, é com a publicação do “Manual do Orçamento por Programas e Realizações” (*Manual for Program and Performance Budgeting*) da ONU, em 1965, que o orçamento-programa ganha destaque internacionalmente, tornando-se uma importante ferramenta para o planejamento desenvolvimentista<sup>38</sup>.

---

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

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

<sup>36</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 161.

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

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

Essa nova concepção do orçamento foi adotada no Brasil e na maioria dos países da América Latina sob o marco teórico do orçamento-programa<sup>39</sup>.

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

### 1.2.2. O PPBS e o orçamento base-zero

Adotado inicialmente pelo Departamento de Defesa dos EUA em 1961, o PPBS era um sistema completo de elaboração do orçamento, com ênfase em objetivos, programas e produtos, que se espalhou entre as agências e estados norte-americanos, e também em outros países<sup>41</sup>.

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

Possuía três etapas principais que criavam um elo entre o planejamento estratégico e o orçamento, por meio de programas: (i) planejamento (*planning*), em que os objetivos presentes e futuros eram identificados para que fossem avaliadas possíveis alternativas; (ii) programação (*programming*), em que as propostas da fase de planejamento eram relacionadas em programas, hierarquizados de acordo com a sua prioridade; e, por fim, (iii) orçamento (*budgeting*), em que cada programa plurianual era convertido em um conjunto de ações anuais específicas, pela determinação das competências e alocação dos recursos<sup>43</sup>.

A última fase era a mais complexa porque havia grande dificuldade em compatibilizar os programas (segunda fase) com a estrutura do orçamento e com as normas que regulavam o processo orçamentário no direito americano, desde a apresentação da proposta até a execução orçamentária<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 164.

<sup>40</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 161.

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

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

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

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

O sistema foi abandonado por volta do ano de 1971 por uma série de fatores práticos e institucionais, recebendo severas críticas de financistas americanos – ao invés de auxiliar os processos de tomada de decisão no orçamento, o fardo excessivo de cálculos e análises de informação no ciclo anual e nas rotinas orçamentárias acabava sendo um obstáculo. Na prática, o modelo foi vítima de sua própria ambição<sup>45</sup>. Sobre as críticas ao PPBS, vale também lembrar o comentário de Fernando Rezende<sup>46</sup>.

Isso também ocorreu com o orçamento base-zero, que foi adaptado da iniciativa privada pelo presidente Jimmy Carter em 1976 e abandonado logo no governo seguinte. Esse sistema procurava realizar uma revisão anual de todos os programas do governo<sup>47</sup> e, ao remover o caráter histórico do orçamento, impunha uma carga excessiva à Administração Pública. Robinson relata que:

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

---

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

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

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

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

(*alternative budgeting*) provou-se tão pesada que foi rapidamente abandonada em todas jurisdições que o tentaram<sup>48</sup>.

O autor observa que a derrocada do PPBS e do orçamento-base zero deve-se, em muito, à inobservância da racionalidade limitada; ou seja, os limites para o processamento de informações pelos órgãos de planejamento central, tanto na alocação de recursos no processo orçamentário, como no planejamento da economia como um todo<sup>49</sup>.

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

Giacomoni indica que o orçamento por produtos teria as seguintes características<sup>51</sup>:

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

---

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

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

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

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

<sup>51</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 186.



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

### 1.2.3. Consolidação e avanços do orçamento-programa

O orçamento-programa continuou sendo aplicado nos Estados Unidos da América em um formato menos ambicioso e foi recebendo avanços ao longo do tempo, com elementos dos sistemas orçamentários alternativos que foram testados<sup>52</sup>. Em 1975, o “*Congressional and Impoundment Act*” desenvolveu uma evolução significativa quanto aos planos plurianuais, classificação orçamentária por missões, funções e programas, formulação de indicadores de performance, uso de técnicas avançadas de análise nos órgãos de orçamento e contabilidade do Congresso (*Congressional Budget Office e General Accounting Office*) e melhores sistemas de contabilidade e informação. Essa abordagem persistiu, permitindo que os atores políticos possuíssem informações sobre programas, performance e custos.

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

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

---

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

<sup>53</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 167.

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

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

#### 1.2.4. Orçamento por produtos e o novo orçamento de desempenho

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

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

---

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

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

Schack e Kravchuck narram que o foco da responsabilidade institucional deixou de ser simplesmente formal, no sentido de aferir se o gasto foi realizado e se estava em conformidade com as normas financeiras procedimentais, passando a ser material, quanto ao resultado dos recursos alocados<sup>56</sup>. Com efeito, um ponto importante do novo orçamento de desempenho é a integração entre os objetivos do sistema orçamentário e a responsabilidade institucional (*accountability*), de modo a recompensar o bom desempenho e sancionar a baixa performance. A experiência internacional mostra que esse tipo de mecanismo pode ser instituído em diversos formatos, mas há pontos em comum entre os sistemas.

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

---

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

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

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

de administração orçamentária mais abrangente, envolvendo um redirecionamento da responsabilidade institucional no setor público<sup>57</sup>.

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

O orçamento-programa é, desse modo, uma base para abordagem do novo orçamento de desempenho<sup>58</sup>; contudo, há uma reformulação ampla quanto à estrutura dos programas, responsabilidade institucional dos gestores e servidores públicos, flexibilidade de meios na administração e o emprego dos dados de desempenho nos processos decisórios do orçamento público. Como se vê, o “novo orçamento de desempenho” e a “nova Administração Pública” estão indissolivelmente associados, dependendo um do outro para uma reorientação das atividades financeira e administrativa do Estado.

### 1.3. DEFINIÇÃO E CONTEXTO

#### 1.3.1. Definição de orçamento por resultados

O orçamento por resultados surge no panorama mais abrangente da Administração Pública por resultados, que tem por fundamento a busca pela eficiência e efetividade da atuação governamental. A preocupação com os meios e insumos (*inputs*) é minimizada, privilegiando-se a diretriz baseada no desempenho do poder público, com foco nos produtos e serviços disponibilizados para a sociedade (*outputs*) e os resultados transformadores advindos dessas prestações (*outcomes*)<sup>59</sup>. Como os avanços do orçamento por resultados integram-se nesse processo abrangente de reforma administrativa, o ambiente institucional como um todo deve ser favorável a essa abordagem<sup>60</sup>.

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

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

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

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

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

É possível identificar distinções entre cada um desses modelos individuais, mas a literatura especializada e as organizações internacionais têm concentrado essas variações terminológicas em torno do conceito amplo de “*performance budgeting*”: o processo orçamentário que estabelece formalmente um relacionamento entre os resultados do poder público e as decisões alocativas no processo orçamentário. Assim sendo, os termos “orçamento por resultados” ou “orçamento de desempenho” são empregados nesta obra como sinônimos, à luz desta concepção ampla, e os modelos específicos serão identificados singularmente conforme a oportunidade<sup>61</sup>.

Na lição de Regis Fernandes de Oliveira, o orçamento por resultados ou de desempenho é “*um sistema de planejamento orçamentário e avaliação que enfatiza o relacionamento entre o orçamento monetário e o resultado esperado*”, que pode ser identificado pelos seguintes elementos: (i) unificação das despesas em torno de um objetivo; (ii) estabelecimento dos resultados a serem atingidos com a respectiva alocação de recursos; (iii) análise da performance; (iv) responsabilidade institucional (*accountability*) dos gestores, com prêmios e sanções<sup>62</sup>.

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

---

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

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

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

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

Com o objetivo de determinar um marco conceitual, a OCDE definiu o orçamento por resultados como o processo orçamentário que constitui uma ligação entre os recursos alocados e os resultados mensuráveis atingidos pelo gasto<sup>64</sup>. A estrutura básica do orçamento por resultados apresenta, nessa concepção, dois requisitos constitutivos: (i) a produção da informação sobre objetivos e resultados dos gastos governamentais (*performance information*) e sua integração no processo orçamentário; e (ii) a utilização da informação de performance nos processos de tomada de decisão do orçamento público<sup>65</sup>.

As informações sobre o desempenho dos programas governamentais e organizações do poder público são desenvolvidas, integradas e avaliadas sistematicamente no processo orçamentário para, então, serem incorporadas como relevante componente nos processos decisórios protagonizados no orçamento<sup>66</sup>.

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

---

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

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

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

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

Administração Pública e da gestão financeira. Jack Diamond apresenta os seguintes fatores como cruciais para o sucesso do modelo<sup>67</sup>: (i) flexibilidade gerencial; (ii) confiabilidade no orçamento, especialmente quanto à disponibilidade dos recursos assinalados; e (iii) aumento da pressão por resultados nos órgãos e agências governamentais.

Com a flexibilidade gerencial ou financeira e a redução dos controles formais<sup>68</sup>, o foco passa a ser dado aos resultados, à realização dos objetivos e metas preestabelecidos, com maior grau de autonomia quanto aos meios para atingi-los. Em contrapartida, a responsabilidade institucional (*accountability*) dos gestores também deve acompanhar esta transformação, passando do tradicional controle de meios (formal) para o controle de resultados (performance)<sup>69</sup>.

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

O estímulo à cultura de desempenho na Administração Pública pode contemplar mecanismos de incentivos e sanções aos gestores públicos, de acordo com os resultados atingidos, a fim de desconstituir tradicionais barreiras do ambiente institucional burocrático e fomentar a busca pelos resultados. Outro ponto relevante é que a exibição das informações de performance acentua a transparência do processo orçamentário e do desempenho dos programas, órgãos e entidades governamentais, incentivando o controle social e o reconhecimento público dos bons administradores, sob a perspectiva da realização de resultados<sup>70</sup>.

---

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

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

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

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

Há formas distintas de instituição do orçamento por resultados nos sistemas orçamentários. Os arranjos institucionais podem contemplar maior ou menor grau de juridicidade<sup>71</sup>, e as competências podem ser mais centralizadas ou descentralizadas, observando as realidades locais<sup>72</sup>. A definição desses arranjos no ordenamento jurídico é importante papel do direito financeiro em países de tradição legalista.

### 1.3.2. Espécies de orçamento por resultados: classificação

Há formatos distintos para o modelo de orçamento por resultados e não há consenso no tocante à forma como a informação de performance<sup>73</sup> deve ser utilizada no processo orçamentário. Para avaliar os diversos modelos, a OCDE estabeleceu uma classificação tripartite do orçamento por resultados, de acordo com o grau de utilização das informações de performance nos processos de decisão<sup>74</sup>:

---

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

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

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

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

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



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

No orçamento por resultados demonstrativo (*presentational performance budgeting*), os indicadores de performance são apresentados nas peças orçamentárias e em outros documentos governamentais que acompanham o orçamento. Todavia, essas informações não são consideradas formalmente nos processos de tomada de decisão quanto à alocação dos recursos públicos<sup>75</sup>.

Por sua vez, o orçamento por resultados de alocação indireta (*performance-informed budgeting*) relaciona indiretamente a alocação dos recursos às metas futuras ou ao desempenho apontado pelos indicadores. Nessa segunda modalidade, a informação de resultados ocupa um espaço importante nas decisões orçamentárias, mas não determina isoladamente a alocação dos recursos. A informação de resultados é sopesada em conjunto com outros dados relevantes no processo orçamentário durante as etapas de decisão<sup>76</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

### 1.3.3. Formas avançadas de orçamento por resultados

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

---

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

de acordo com o desempenho; e (iv) alocação direta na relação entre fundos e resultados<sup>78</sup>.

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

#### 1.4. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

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

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

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

---

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

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

#### 1.4.1. Arquitetura institucional (framework) e o marco legal

A arquitetura institucional do orçamento por resultados ou de outras formas de política orçamentária é um dos importantes fatores estratégicos na implementação do modelo e deve observar as características políticas e o contexto da reforma a ser instituída. Enquanto alguns governos optam por introduzir o orçamento por resultados com arranjos normativos mais estritos, como por meio de normas jurídicas postas na legislação orçamentária, envolvendo a participação direta do Poder Legislativo, outros arranjos institucionais podem ser mais abertos, partindo de iniciativas da Administração Pública ou de diretrizes internas designadas para orientar o processo orçamentário, por vezes não sendo vinculantes<sup>79</sup>.

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

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

---

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

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

Segundo Lienert e Fainboim (FMI), as razões para a reforma legislativa no âmbito do orçamento podem ter por fundamento, *verbi gratia*: (i) o saneamento de problemas específicos do orçamento público; (ii) a introdução de novos princípios orçamentários, como transparência, responsabilidade institucional, estabilidade fiscal e sustentabilidade, e desempenho orçamentário; ou (iii) fortalecimento ou esclarecimento das autoridades do Poder Legislativo ou Executivo<sup>80</sup>. Observando-se que, aqui, o desempenho do orçamento é caracterizado como princípio orçamentário, pode-se afirmar que os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade estabelecidos na Constituição da República incluem o conceito do desempenho orçamentário, mas o princípio da busca por resultados no orçamento merece maiores cuidados do legislador nacional, como se verá em maiores detalhes.

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

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

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

---

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

países da *common-law*, como a Inglaterra. O Banco Mundial apresenta um espectro das relações institucionais no orçamento por resultados variando entre (i) informal/hierárquico-interno e (ii) semiformal/contratual<sup>81</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

É preciso ter cautela, no entanto, com o estabelecimento de medidas baseadas em modelos que desconsideram a realidade existente. Oliveira Viana destaca que a cultura latino-americana muitas vezes procura em modelos estrangeiros uma panaceia que solucionará todos os problemas e funcionará bem imediatamente. Esse não é o caso na maioria das vezes<sup>82</sup>, e, assim, é preciso ter cuidado com o que Viana chama de “marginalismo jurídico”<sup>83</sup>.

---

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

‘Nós, os ibero-americanos, se pecamos por alguma coisa, pecamos por exuberância de imaginação, principalmente no campo político. Estamos sempre na atitude alvoroçada de quem espera o advento próximo da idade de ouro de Saturno. Todas as utopias, as mais vagas, as mais estranhas, encontram asilo fácil, hospedagem carinhosa em nossa imaginação. Os nossos idealismos – políticos, sociais ou artísticos – nós os temos formado quase sem nenhum contato com as realidades do nosso meio. De nenhum deles se pode dizer o que alguém já disse dos ideais de Lenin – de que ‘tinham cheiro da terra da Rússia’. Nenhum dos nossos ideais recende o doce perfume da nossa terra natal. Trazem sempre à nossa lembrança uma evocação de estranhas terras, de outros climas, de outros sóis, de outras pátrias. Sob este aspecto, somos déracinés: os nossos ideais não se alimentam de nossa seiva, não se radicam na nossa vida, não se embebem na nossa realidade, não se mergulham na nossa história. Enlaçam-se e suspendem-se na nossa mentalidade de americanos, como essas maravilhosas orquídeas e lianas ao tronco e às ramagens das nossas árvores tropicais’”. VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 356-357.

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Por exemplo, a Dinamarca e Suécia e os países nórdicos tendem a ter sistemas descentralizados de Administração Pública, que dão um alto grau de autonomia às agências. Dada esta estrutura institucional, é difícil introduzir uma implementação centralizada e sistemática do orçamento e administração por resultados. (...) Em contraste, o Tesouro do Reino Unido tem sido criticado por ter adotado uma abordagem excessivamente centralizada e limitar a flexibilidade daqueles responsáveis pela entrega dos serviços por criar muitas exigências centrais. Está enfrentando o desafio de dar maior flexibilidade às agências e encorajar o domínio das iniciativas<sup>85</sup>.

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

#### 1.4.3. Abrangência: abordagem parcial ou integral

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

---

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

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

Os Estados Unidos da América, por meio do PART (*Program Assessment Rating Tool*), é um dos países que possui a capacidade de avaliação de todos os programas de ação governamental à luz do desempenho, observando a abordagem integral, como bem ressalta Robinson. Essa análise ocorre em um período de cinco anos, sendo que 20% dos programas têm seu desempenho avaliado a cada ano, de modo que, no término do período, todos os programas são avaliados<sup>86</sup>.

Não obstante, segundo Marc Robinson, são raros os países que possuem a capacidade de processamento de informação para adotar a abordagem integral de maneira efetiva, ou até que possam desenvolver esse tipo de sistema no curto ou médio prazo<sup>87</sup>. Na hipótese da abordagem parcial, procura-se verter o foco para as políticas públicas concentradas em direitos fundamentais, como saúde e educação.

Uma exceção que pode ser trazida à baila é o caso da Rússia, onde se optou diretamente pela implantação de uma abordagem razoavelmente integral, compreendendo a instituição de indicadores de desempenho na avaliação de boa parte dos programas estatais, bem como uma reestruturação dos desenhos institucionais dos entes governamentais responsáveis pela realização do gasto público, ministérios e outras agências de planejamento. Todavia, note-se que as reformas voltaram-se principalmente para as etapas de planejamento e preparação do orçamento em nível federal<sup>88</sup>.

---

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

<sup>87</sup> Ibidem.

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

#### 1.4.4. Cronograma de implantação: instituição paulatina ou gradativa

O último fator relevante quanto às estratégias de implementação é o cronograma de implantação<sup>89</sup>. Trata-se de elemento crucial para o sucesso da reforma, pois a inobservância da temporalidade adequada para viabilizar a reforma pode causar resultados catastróficos, contrariando veementemente a agenda governamental; ao contrário, a instituição cautelosa no tempo razoável previsto possibilita a execução fidedigna do que foi planejado.

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

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

Os países da OCDE apresentaram processos distintos. Os Estados Unidos da América observaram uma fase piloto de quatro anos antes da instituição integral do GPRA (*Government Performance and Results Act*) em todo o governo<sup>90</sup>.

---

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

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

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

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

A despeito disso, as reformas da Eslovênia formam um caso curioso em que a instituição paulatina do orçamento programa (um dos elementos essenciais do orçamento por resultados) teve sucesso. Apenas um ano após a introdução do projeto-piloto, o Ministério estabeleceu a estrutura de programas para todo o governo e as refletiu na documentação orçamentária, sem que houvesse um período interino para o estabelecimento gradativo do novo modelo. O ponto negativo é que nem todos os elementos da reforma foram adequadamente incorporados nos Ministérios, especialmente nos que enxergaram essa abordagem como uma medida hierárquica<sup>91</sup>. A reforma russa também seguiu essa linha, caracterizada por uma combinação de “ritmo rápido e escala massiva”<sup>92</sup>.

Em um comparativo entre a estratégia paulatina e incremental adotada entre os diferentes sistemas jurídicos no qual o orçamento por resultados foi aplicado, a OCDE aponta vantagens e desvantagens em relação a cada uma das estratégias<sup>93</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Jack Diamond relata que em países em desenvolvimento esse movimento deve refletir a capacidade de reforma institucional e não deve ser tentado com muita rapidez, o que recomenda uma abordagem incremental com cautela, observando os avanços no controle fiscal e no *compliance* financeiro<sup>94</sup>.

## 1.5. BENEFÍCIOS E IMPACTOS DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

### 1.5.1. Aspectos introdutórios sobre benefícios e impactos

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

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

---

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

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

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

Robinson e Last asseveram que até a adoção de um sistema mais simples de orçamento por resultados que tenha por objetivo implantar uma dinâmica mais orientada a resultados no momento do processo de elaboração do orçamento pode ser instituída em países de baixo nível de renda (*low income countries*) e apresentar benefícios significativos para o seu desenvolvimento<sup>95</sup>.

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

### 1.5.2. Clareza na escolha dos objetivos governamentais

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

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

---

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

específicos dele, bem como os meios para monitorar os progressos obtidos em vista dos resultados que foram planejados. Note-se, portanto, que o orçamento por resultados permite que haja um alicerce mais sólido na seleção dos diversos objetivos governamentais<sup>96</sup>.

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

Esclarece-se, de tal forma, quais são os resultados esperados pelo setor público, otimizando não somente a clareza das prioridades governamentais eleitas, mas também a maneira como determinados programas individuais integram-se no plano mais abrangente da política governamental instituída<sup>97</sup>.

### 1.5.3. Monitoramento do desempenho do setor público

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

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

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

---

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

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



Os problemas com programas e serviços públicos são percebidos, assim como as boas práticas, por meio da informação de resultados, de sorte que os gestores ganham um mecanismo para aprimorar o desempenho ao lidar com os apontamentos daí advindos e ajustar o curso das atividades, permitindo a instituição em nível aprimorado dos direitos colocados em jogo no programa que está analisando. O monitoramento do desempenho do setor público é, portanto, no âmbito da Administração Pública, um mecanismo sinalizador que auxilia na implementação concreta dos direitos e na execução adequada dos programas de ação governamental<sup>98</sup>.

#### 1.5.4. Ênfase do processo orçamentário no planejamento

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

Busca-se criar um ciclo de *feedback* benigno em que as fases de execução e controle do orçamento público retroalimentam o planejamento para atingir os propósitos estatais fixados em médio e longo prazo. Sob esta perspectiva, a violação ao planejamento é violação material ao conteúdo jurídico das normas orçamentárias e não apenas uma discricionariedade na execução. É com planejamento efetivo que se possibilita a realização dos resultados esperados<sup>99</sup>.

---

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

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

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

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

A introdução da informação de desempenho resultou em maior ênfase no planejamento da administração e orçamento, e em um movimento em rumo ao foco em resultados nos projetos e resultados da política. Há maior ênfase no planejamento de longo prazo pela introdução planos estratégicos de três a cinco anos. O uso do planejamento no orçamento tornou-se mais sistemático. A disponibilidade da informação de resultados tornou a justificativa do gasto menos relacionada ao passado e mais ao desempenho futuro. Combinada com uma arquitetura de gasto de médio prazo, que em teoria informa agências sobre seu financiamento para os dois ou três próximos anos (dependendo da duração do plano), isto facilita planejar o gasto disponível para atingir metas nos próximos anos. A informação de resultados pode fornecer um desenho claro e lógico que conecta recursos e atividade com resultados esperados<sup>100</sup>.

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

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

---

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

### 1.5.5. Transparência orçamentária e controle social

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

Com inegável eloquência, Paulo Bonavides assevera que:

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

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

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

Por conseguinte, com a atenção dos cidadãos direcionada para os resultados do governo, o plano eleitoral também passa a ser influenciado por essa tendência, tornando-se cada vez mais necessário que as gestões demonstrem que estão obtendo êxito em instituir avanços, não apenas no discurso, mas no plano concreto da transformação social<sup>102</sup>.

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

---

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

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

dos meios de controle social. Em um ambiente de insatisfação generalizada com as estruturas estatais e a política, há uma pressão constante pela melhora desempenho governamental, renovando, assim, um interesse na exposição de informações objetivas sobre os resultados e esforços da Administração Pública. Os próprios políticos e gestores buscam uma maior transparência de suas gestões para que consigam uma visibilidade e popularidade mais amplas a respeito do desempenho ao longo de seus governos<sup>103</sup>.

### 1.5.6. Eficiência operacional e nas políticas públicas

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

Conforme ensina Randal Ripley, o processo das políticas públicas apresenta quatro estágios principais. A primeira etapa corresponde ao estabelecimento da agenda política ou *agenda setting*, na qual o governo filtra os assuntos que serão objetos de decisão no campo político; há um processo de competição para que os temas cheguem à agenda, determinado por vários fatores<sup>104</sup>.

---

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

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

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

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

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

No caso britânico, a ligação direta das metas operacionais e de políticas públicas com o processo orçamentário rendeu bons resultados a partir de dois fatores particularmente importantes. Primeiro, a pressão constante da liderança política para atingir as metas e, segundo, a fixação das metas como parte do processo orçamentário sob a batuta do Ministério das Finanças e do Ministro das Finanças<sup>105</sup>.

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

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

---

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

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

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

Sobre esse aspecto, a OCDE<sup>106</sup> relata que a informação de resultados com boa qualidade – que seja relevante e tempestiva –, se for devidamente utilizada, possui grande resultado para aprimorar os programas de ação governamental, podendo destacar quais programas estão atingindo seus objetivos e identificar as políticas e processos que funcionam – e, especialmente, a razão pela qual tais políticas e processos funcionam, acrescentando, desse modo, à eficiência operacional<sup>107</sup>.

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

### 1.5.7. Eficiência na alocação de recursos

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

---

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

<sup>107</sup>

Sob esse prisma, emergem duas questões cruciais, apontadas a partir da experiência empírica dos países da OCDE. A primeira é se as informações de desempenho são realmente utilizadas na alocação de recursos – vale dizer, não basta a existência da integração da *performance information* no processo orçamentário, é necessário que essa informação seja utilizada para aprimorar a eficiência na alocação de recursos. Na sequência, a segunda questão crucial é se essa informação é utilizada como parte de exercícios de priorização do gasto pelo governo, que procurem realocar os recursos em direção às áreas de alta prioridade em contraste com as áreas de baixa prioridade<sup>108</sup>.

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

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

Segundo a lição de Shah e Shen:

O orçamento por resultados foca nos resultados a serem atingidos. O orçamento por resultados, dada a sua estrutura de programas, muda o foco da discussão de itens de linha detalhados para objetivos e resultados mais amplos dos programas públicos, e assim facilita uma decisão orçamentária mais informada. O orçamento por resultados oferece maior flexibilidade gerencial ao fornecer ao programa ou administrador do departamento um montante global fixo que pode ser usado para várias necessidades a fim de atingir os resultados ajustados para a entrega de serviços. Os administradores públicos apreciam maior discricionariedade administrativa, mas são responsabilizados pelo que realizam no desempenho da entrega de serviços<sup>109</sup>.

---

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

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

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

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

#### 1.5.8. Aprimoramento da disciplina fiscal

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

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

Sob essa mesma linha de raciocínio, permite-se a escolha dos programas que produzem maiores benefícios para o contribuinte, em harmonia com as prioridades eleitas pela sociedade e, paralelamente, conforme a lição de Arnold, os programas que não produzem resultados ou que apresentem custos desproporcionais aos seus resultados podem ser reduzidos<sup>110</sup>. O aperfeiçoamento da capacidade de

---

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



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

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

O orçamento por resultados básico também pode aprimorar a disciplina fiscal agregada. Aprimorar a priorização das despesas significa aprimorar a capacidade de criar “espaço fiscal” para novas iniciativas de gasto sem proporcionalmente aumentar o gasto agregado. (...) E assim como o orçamento por resultados (e a administração por resultados do ponto de vista geral) tem sucesso em aprimorar a eficiência dos serviços governamentais, permite-se ao governo fazer “mais com menos” e auxiliar a conter a pressão de longo prazo no crescimento do gasto público agregado<sup>111</sup>.

## 1.6. DESAFIOS DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

### 1.6.1. O desafio da qualidade do gasto

É evidente que há inúmeros desafios ao orçamento por resultados, nos âmbitos administrativo, econômico, jurídico e social; porém, é o rumo que se deve ter para uma prática orçamentária desenvolvida<sup>112</sup>. A bibliografia em geral e a OCDE apresentam os seguintes desafios como sendo os principais: (i) dificuldades na mensuração do desempenho (ii) resistências da cultura institucional burocrática; (iii) capacitação técnica e institucional do setor administrativo; e (iv) envolvimento político e social. Serão esses os pontos abordados a seguir.

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

---

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

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

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

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

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

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

Como bem destaca Schick<sup>114</sup>, é tentador para os governos que querem tomar crédito por alinhar recursos e resultados contentar-se com uma versão que demande menos, tal como o orçamento por resultados informativo. Quando isso ocorre, o único fator que se modifica de fato é como o orçamento aparenta, e os recursos e resultados permanecem em caminhos divergentes.

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

---

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

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

### 1.6.2. Dificuldades na mensuração do desempenho das atividades estatais

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

Na vasta extensão das prestações governamentais, avaliar o impacto dos programas (*outcomes*) não é tarefa simples e de igual modo a definição dos produtos (*outputs*) também revela seus problemas inerentes. Ainda que medir os impactos seja mais atrativo do ponto de vista político, é preciso considerar que a mensuração dos *outcomes* é tecnicamente mais complexa e sua conjuntura envolve diversos fatores que podem estar conectados ou não com o planejamento – em alguns casos, aliás, o impacto não está necessariamente sobre o controle do governo. Por sua vez, um sistema lastreado exclusivamente em produtos (*outputs*) pode distorcer as metas fixadas<sup>115</sup>.

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

Um exemplo ilustrado por William Arnold<sup>116</sup> para apontar a problemática e a distinção do foco da mensuração por insumos, produtos e resultados traz à baila a hipotética e provocante situação de um administrador de rodovias interestaduais promovendo a segurança nas estradas por um programa de aumento das bandas sonoras ao longo das pistas.

---

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

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

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

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

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

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

Os sistemas de coleta de dados implementados para a obtenção da informação de desempenho indicam outra dificuldade nesse campo. Com o intuito de assegurar a qualidade dos dados obtidos, torna-se fundamental que esses dados sejam validados e verificados, de maneira a exigir tempo e demandar custos operacionais. O custo-benefício da coleta de informações, portanto, é outro fator a ser levado em consideração<sup>117</sup>.

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

---

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

A criação de um sistema de informações de desempenho leva tempo, não sendo uma reforma que se dará em um curto espaço de tempo. Trata-se aqui de um projeto de médio-longo prazo – que, entretanto, é capaz de retribuir rapidamente o empenho dispendido em alguns benefícios<sup>118</sup>.

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

### 1.6.3. Resistências da cultura institucional burocrática

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

Com maestria, Allen Schick retrata que, para desempenhar com eficiência, as organizações devem questionar seus propósitos e objetivos, redefinir o que elas são e como elas operam, descartar hábitos e rotinas negativos que estejam petrificados e redistribuir a autoridade e responsabilidade entre elas e os líderes políticos<sup>119</sup>. Para isso, é evidente que as resistências devem ser combatidas.

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

---

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

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

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

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

A resistência pode ser encontrada em todos os níveis. Gestores em ministérios que gastam podem resistir à mudança, particularmente quando não está claro se e como a informação de resultados será utilizada pelo Ministério das Finanças e políticos. Em muitos casos, gestores temem que a informação seja utilizada para criticar publicamente os programas ou cortar o financiamento. Eles temem serem responsabilizados por resultados que não estão sob seu controle, ou não ter a flexibilidade necessária para entregar a meta pela qual são responsáveis. Alternativamente, eles podem resistir à reforma pela crescente demanda de coleta de dados e o fardo de exigência de relatórios. Isso ocorre especialmente se a informação não for utilizada pelo Ministério das Finanças e Políticos<sup>120</sup>.

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

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

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

---

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

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

William West aponta que esse foi justamente um dos grandes problemas na instituição do GPRA americano. Além da limitação de recursos, aponta a hostilidade das organizações em relação a uma “nova maneira de fazer as coisas” – o que, segundo o autor, também deriva da dificuldade da mensuração efetiva dos resultados; ou seja, se o ponto de partida já é difícil (aferir o desempenho), como então envolver os atores governamentais afetados pelo processo e superar a resistência mesmo diante do choque de insegurança que pode ocorrer com a incerteza dos diagnósticos de desempenho? O formalismo burocrático garante mais segurança aos agentes nesse sentido, uma vez que a responsabilidade está atrelada ao controle formal; no entanto, o que a sociedade espera não é a execução da burocracia, mas a entrega de resultados concretos<sup>121</sup>.

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

Nessa linha de raciocínio, Jack Diamond ensina que há custos e benefícios ao se afastar dos métodos tradicionais de orçamento, de sorte que cabe indagar se os principais *agentes da mudança* observarão um ganho efetivo em levar adiante esse processo. Nessa toada, a reestruturação dos incentivos para criar um ambiente favorável à reforma é um fator crucial de sucesso em contrariar o rendimento decrescente que pode derivar dos esforços de instituição da reorientação por resultados<sup>122</sup>.

#### 1.6.4. Capacitação técnica do setor administrativo

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

---

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

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

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

O quadro de pessoal deve ser treinado e preparado para compreender e avaliar as informações de resultados, a fim de estarem aptos a julgar corretamente se as metas propostas são realistas, bem como a qualidade dos dados de indicadores de desempenho e da informação analisada. Esse aspecto ganha especial relevância no âmbito ministerial e no governo central, em que pese a necessidade de capacitação ser disseminada nas diversas vertentes das atividades governamentais<sup>123</sup>.

Shah demonstra que o sucesso em iniciativas administrativas e orçamentárias novas nem sempre resulta de conceitos lógicos, boas intenções e valores corretos, mas de questões operacionais sobre com que grau de sucesso o quadro de pessoas conseguirá resolver os problemas práticos e se conseguirão suporte sustentado para a reforma. A capacidade institucional construída sobre o pessoal, sistemas de informação, padrões de contabilidade, e, principalmente, potencial de financiamento estão fortemente associadas com o uso dos dados de desempenho no processo orçamentário<sup>124</sup>.

O autor ainda aponta que a maior parte do trabalho em desenvolver e manter o sistema de orçamento por resultados é realizado por técnicos e experts dos Poderes Executivo e Legislativo. Na falta de capacitação adequada, os administradores e colaboradores dificilmente compreenderão o valor potencial da abordagem orientada a resultados ou estarão aptos a efetivamente implementarem e utilizarem essas ferramentas<sup>125</sup>.

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

Nesse sentido, Marc Robinson aponta que:

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

---

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

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

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



devem ser baseados em computador. Equipe de profissionais adequadamente treinada também é essencial. Com o tempo, conforme o escopo do sistema de informação se expanda, as exigências de capacidade para suportar o sistema também aumentam. A qualidade da equipe profissional necessária para desenvolver o custo de produtos ou para desenvolver medidas de qualidade de resultados e produtos é, por exemplo, consideravelmente maior do que se exige para a mensuração de produtos e quantidade de atividades. A condução de avaliação de programas também demanda uma equipe treinada<sup>126</sup>.

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

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

Em todo caso, transformar a cultura organizacional com vistas à construção de uma consciência de desempenho nas tarefas diárias da atividade governamental é um desafio relevante. A experiência de diversos países, tal como a Dinamarca, a Noruega e os Estados Unidos, revela que treinamento, aconselhamento e disponibilidade de assistência técnica são essenciais para o avanço desse tipo de transformação e um dos desafios principais a serem enfrentados no plano material<sup>127</sup>.

---

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

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

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

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

### 1.6.5. Envolvimento político e social

O envolvimento e comprometimento do ambiente político com o orçamento por resultados são cruciais para que se tenha a efetividade da medida, especialmente no âmbito do Poder Executivo. Marc Robinson indica que nem o melhor dos sistemas de orçamento por resultados pode ter qualquer impacto positivo na alocação dos recursos públicos se a liderança política do Poder Executivo for indiferente quanto à eficiência e eficácia do gasto<sup>129</sup>.

A mudança de orientação do processo imprime novos fatores para todas as etapas do ciclo orçamentário, de modo que se exige o envolvimento colaborativo entre os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e de controle em torno da cultura de desempenho. O planejamento-financeiro, a execução orçamentária e o controle da execução devem estar alinhados em torno disso (*whole-of-government approach*), pois uma tentativa unilateral e exclusiva em qualquer parte do ciclo de impor mecanismos do novo orçamento de desempenho, sem o suporte dos agentes envolvidos nas demais etapas, estará muito provavelmente fadada ao fracasso<sup>130</sup>.

---

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

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

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

A negligência da participação ativa do Poder Legislativo é, inclusive, um dos motivos da derrocada de iniciativas orçamentárias que não prosperaram, como o PPBS e o orçamento base-zero<sup>131</sup>.

É necessário um consenso entre os atores das atividades administrativa e orçamentária em torno da necessidade de instituição das medidas de avaliação de desempenho e do orçamento por resultados. A motivação pode derivar de pressões externas pela qualidade do serviço público e por responsabilidade institucional, assim como por demandas internas de aprimoramento da efetividade e eficiência<sup>132</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

# **A INSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

## **2.1. PRECONDIÇÕES PARA EFETIVIDADE DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS**

### **2.1.1. Motivação do setor público**

A instituição do orçamento por resultados, assim como qualquer reforma relacionada à estrutura do Estado e das atividades governamentais, demanda o envolvimento ativo de todo o plexo de atores, amparado na conscientização coletiva da necessidade da mudança e de que administração e orçamento por desempenho são de interesse de toda a sociedade, com fundamento no bem comum.

O consenso entre gestores públicos, bem como os colaboradores, sobre a importância da reforma em direção ao orçamento por resultados é vital para viabilizar sua implementação.

Por isso, os motivos para a utilização dos indicadores por desempenho devem ser identificados e ser claros, sob pena do modelo não seguir adiante e não perenizar na cultura estatal. Entre tais motivos encontram-se a maior pressão externa da população e dos próprios órgãos internos do governo para aprimorar

a entrega de resultados, a fim de que os gastos dos recursos estatais sejam eficientes e eficazes<sup>1</sup>.

Jack Diamond retrata que, uma vez que a reforma orçamentária no sentido do orçamento por resultados é tomada com este consenso entre os diversos gestores e planejadores estatais, todos os setores da Administração Pública tornam-se, em certa medida, responsáveis por sua implementação nos mais diversos aspectos, conforme as suas respectivas competências e capacidades. Esse grau de comprometimento entre os órgãos governamentais permite mudanças nos procedimentos administrativos e fomenta a atitude das agências pela reformulação da administração orçamentária.

Sem que os setores da Administração Pública estejam motivados, qualquer mudança relacionada à busca por desempenho terá uma forte tendência a fracassar, tendo em vista a dificuldade inerente a essa espécie de medida e a falta da força necessária para engajar a mudança, ainda que seja incremental<sup>2</sup>.

### 2.1.2. Envolvimento conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo

Além disso, o orçamento por resultados clama por um envolvimento conjunto entre os Poderes, não bastando que se limite a uma iniciativa isolada do Poder Executivo – hipótese na qual o orçamento por resultados configuraria de fato mera técnica de gestão, como inclusive se verá adiante nas diversas acepções do “orçamento por resultados”.

---

<sup>1</sup> “Consensus among participants on the need for reform is critical to successful implementation. Public officials need to identify their motives for using performance measurement and performance budgeting. These motives may be external demands for service quality and accountability, as well as internal demands for efficiency and effectiveness (Wang 1999: 539). Public officials must also define the producers and consumers of performance-based information and provide an appropriate incentive strategy for that information’s use. Finally, they must understand that performance-based information may be more helpful in improving management than in handling budgetary matters”. SHAH, A.; SHEN C. Citizen-centric performance budgeting at the local level. In: SHAH, A. (Org.). *Local budgeting*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007, p. 162-164.

<sup>2</sup> “Once the need for reform was recognized and accepted, a common approach is that it became part of the government’s fiscal strategy, and a central element of government policy. The reform initiative was ‘owned’ and supported by all ministers, not just the ministry of finance (MOF) or the budget office. In this way, it formed a critical element of management strategy for all budget institutions. All public sector managers had to assume responsibility for its implementation, and this could not be left to those managing the agencies’ budget or its accounting system. This high-level commitment facilitated the required changes in administrative procedures and the willingness of central agencies to devolve budget management”. DIAMOND, J. *Performance budgeting: managing the process*. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2003, p. 9.

O ambiente político é crucial para o orçamento público e a decisão orçamentária é essencialmente política; de tal modo que não se pode cogitar de que a informação de desempenho será utilizada em processos decisórios sem que esteja associada ao elemento político para impulsioná-la.

Como bem afirma Anwar Shah, do Banco Mundial<sup>3</sup>:

Forte e consistente suporte político do legislativo é crítico para as iniciativas de orçamento por resultados. Buscar racionalidade interna e critérios de eficiência sem considerar o ambiente político prejudicaria estas iniciativas. Legisladores devem se envolver em estabelecer metas de desempenho, estabelecer indicadores de performance, monitorar o processo de desempenho, e avaliar os resultados de performance. É improvável o sucesso do orçamento por resultados se os setores executivo e legislativo tiverem diferentes ideias sobre a necessidade e os objetivos da reforma.

Nesse sentido, o êxito em incluir o desempenho da máquina pública como critério a ser considerado no processo orçamentário, a fim de implementar aspectos do orçamento por resultados, pressupõe um envolvimento político ativo, dependendo, eminentemente, de fatores administrativos e políticos preexistentes.

Dessa maneira, a reforma não se dá por uma tábula-rasa, tendo em vista que os sistemas legais já estão estabelecidos e consolidados na gestão estatal, inclusive quanto ao controle e à responsabilidade institucional dos atores envolvidos no processo orçamentário. Os indicadores e metas são introduzidos dentro dos sistemas existentes, bem como dos sistemas de controle e responsabilidade, considerando seus componentes formais e informais<sup>4</sup>.

Esses fatores são essenciais para qualquer reforma e não se pode desprezar em nenhum grau o aspecto político. A tarefa é árdua em conseguir envolver os diferentes poderes em torno de mudanças do sistema estabelecido, de sorte que a existência de alguma pressão – por parte da população, do atual desenvolvimento do país, ou de tensões no relacionamento entre os poderes – acaba por ser necessária para dar o pano de fundo unificador das propostas.

---

<sup>3</sup> SHAH, A.; SHEN C. Citizen-centric performance budgeting at the local level. In: SHAH, A. (Org.). *Local budgeting*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007, p. 164-165.

<sup>4</sup> “The successful use of the formalization of performance in the budgeting and management processes depends on other factors in the political and administrative environment of the country concerned. Reformers do not begin with a blank sheet; performance indicators and targets are introduced into existing and established systems of accountability and control, which have both informal and formal components.” CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 140.

É a partir dessa linha de raciocínio que cabem críticas às iniciativas isoladas envolvendo o orçamento por resultados. O modelo já apresenta diversas complexidades inerentes e buscar a iniciativa de maneira isolada pode não ser uma sábia decisão.

O Poder Executivo de um Estado ou Município tentar lograr êxito sozinho em instituir o orçamento por resultados, apesar da louvável perspectiva da busca por resultados na gestão pública, pode conduzir a uma iniciativa fracassada e traumática no médio ou longo prazo, incapacitando ainda mais o cenário para mudanças.

Por isso, a pressão contrária de algum dos Poderes, em especial o Poder Legislativo, tendo em vista que sem o comprometimento do Poder Executivo dificilmente a iniciativa sairá do papel, dada a sutileza dos mecanismos do orçamento por resultados e a inexistência de regras jurídicas que o fundamentem e estimulem em um sistema ainda não preparado, conduzirá à derrocada do modelo e das reformas que se pretendia.

A dificuldade de permanência do orçamento por resultados (note-se, não se trata da tentativa de instituição, mas sim de manter e evoluir o sistema) é conhecida em âmbito internacional, sendo inclusive declarada pela OCDE.

Para viabilizar o orçamento por resultados, cabe ao direito financeiro instituir um ordenamento jurídico favorável que adote os princípios do modelo e permita a mudança, disciplinando aspectos como flexibilidade, incentivos, sanções, responsabilidade institucional e reclassificação dos programas orçamentários, além de instituir o princípio orçamentário de orientação por resultados.

Como bem retrata Allen Schick, um dos expoentes do tema desde a sua gênese, exceto em países em que o orçamento por resultados é previsto na legislação, o orçamento por resultados é provisório e sujeito a frequentes ajustes. Este é um dos problemas que pode ser identificado nas iniciativas brasileiras até então, inclusive na exemplar iniciativa do Estado de São Paulo, mais recentemente.

Segundo o autor, “mesmo quando a sua chegada é acompanhada de fanfarra política e aclamações autocongratulatórias, o orçamento por resultados parece estar perenemente em julgamento e incerto sobre sua permanência no poder”<sup>5</sup>. A existência de regras jurídicas constitutivas do sistema, portanto, é indispensável, clamando pela intervenção da ciência jurídica e do direito financeiro.

---

<sup>5</sup> “Except in countries where it is prescribed by legislation, the installation PB often is provisional and subject to frequent adjustment. Even when its arrival is accompanied by political fanfare and self-congratulatory acclaim, PB appears to be perennially on trial and uncertain of its staying power.” SCHICK, A. The metamorphosis in performance budgeting. In: *34th Annual Meeting of OECD senior budget officials*. Paris: OECD, 2013, p. 5.

Aliás, como ainda alerta Allen Schick<sup>6</sup>, no caso de substituição do governo ou caso novas reformas e modelos ganhem relevância, o modelo de orçamento por resultados tende a ser substituído por novas versões que, supostamente, podem trazer desempenhos ainda “melhores”, desconsiderando as lições apreendidas no passado.

Assim, é arriscado lidar com iniciativas isoladas dos poderes, pois se torna fundamental um marco legal – daí o principal passo a ser dado no Poder Legislativo – que fundamente o sistema.

Eventuais reformas, rearranjos e reestruturações podem ser necessárias, como em qualquer experiência, mas a falta de envolvimento do Poder Legislativo, a inconstância de governos no Poder Executivo, e outros fatores político-institucionais podem levar ao fracasso das iniciativas logo no primeiro desafio a ser enfrentado.

Destarte, o envolvimento colaborativo entre os poderes constitui-se como pré-condição do orçamento por resultados, configurando terreno aberto para o jurista no direito financeiro. Eis que dificilmente as soluções nessa matéria poderão ser desenvolvidas nas ciências econômicas.

### 2.1.3. Capacitação administrativa, tecnológica e contábil

A capacitação dos setores administrativos é pré-condição técnica que diz respeito ao aspecto prático da instituição do modelo. Enquanto a motivação é condição essencial, o envolvimento dos Poderes é condição política, a capacitação administrativa, tecnológica e contábil do setor público é a condição técnica para que a instituição do orçamento por resultados seja viável.

O Banco Mundial é claro sobre essa exigência, afirmando que a história das reformas administrativas indica que o seu destino não depende dos conceitos teóricos, boas intenções e valores corretos, mas, sim, de questões operacionais: ou seja, como as pessoas resolverão problemas práticos e se elas conseguirão manter o suporte para sustentar o *momentum* da reforma.

---

<sup>6</sup> “Even when its arrival is accompanied by political fanfare and self-congratulatory acclaim, PB appears to be perennially on trial and uncertain of its staying power. Whether because a new government is seated or new reforms become more fashionable, PB is likely to be replaced in due course by a later version, which rather than acknowledging its debt to previous performance-oriented initiatives stakes claim to be breaking virgin ground.” SCHICK, A. The metamorphosis in performance budgeting. In: *34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. Paris: OECD, 2013, p. 5.



Conforme ressaltam Shah e Shen<sup>7</sup>, em vez de instituir um sistema para todos os programas seguirem, a reforma deve respeitar diferenças institucionais entre as entidades, auxiliando-as a desenvolver abordagens que se adequem à peculiaridade das situações e ao contexto existente. Para que tal abordagem tenha sucesso, deve-se fornecer às entidades informações úteis para analisar o impacto do que elas estão fazendo e identificar como esta informação as auxilia em planejar.

Segundo os autores, “a construção da capacidade administrativa – pessoal, sistemas de informação, princípios de contabilidade, e mais importante, potencial de financiamento – está altamente associada com o uso de medidas de desempenho no orçamento”<sup>8</sup>.

Por essas razões, Robinson alerta que a implementação do orçamento por resultados não é uma reforma na gestão pública apropriada para todos os países, porquanto os aprimoramentos técnicos exigidos pelo modelo exigem qualidade na governança do setor público. Sem desenvolver capacidades básicas de administração, tecnologia e contabilidade no âmbito da Administração Pública, não se pode esperar o êxito de reformas dessa envergadura.

Nas palavras do autor, “aprimoramentos técnicos como o orçamento por resultados não podem criar expectativa de sucesso em melhorar a eficiência e efetividade do gasto público em países com governança muito pobre”.

Se, por exemplo, a liderança política e burocrática for altamente corrupta, sem efetivo interesse em estimular o desempenho do setor público, o orçamento por resultados e outras iniciativas da administração por resultados, os esforços serão um desperdício<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> SHAH, A.; SHEN C. Citizen-centric performance budgeting at the local level. In: SHAH, A. (Org.). *Local budgeting*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007, p. 165-166.

<sup>8</sup> Ibidem. “Building of administrative capacity—personnel, information systems, accounting standards, and most important, funding potential—is highly associated with the use of performance measurement in budgeting”.

<sup>9</sup> “Performance-based budgeting is not, as noted above, an initiative that is appropriate for all countries. A decision about whether to introduce such a system in any specific country should be based on sober consideration of the governance conditions, the state of the basic public financial management (PFM) systems, and the available human and financial resources. Technical improvements like performance-based budgeting cannot be expected to succeed in improving the efficiency and effectiveness of public expenditure in countries with very poor governance. If, for example, the political and bureaucratic leadership is highly corrupt and rent-seeking, with little interest in improving public sector performance, performance-based budgeting and other ‘managing-for-results initiatives’ will be a waste of effort.” ROBINSON, M.;

A capacidade administrativa e de gestão financeira configura, consoante, requisito essencial. Jack Diamond também traz à tona a questão, especialmente quanto à capacidade de gestão financeira e contabilidade, afirmando que o orçamento por resultados deve estar alicerçado em uma plataforma consistente de gestão das instituições governamentais, enfatizando aí três áreas<sup>10</sup>: (i) sistema de controle interno dentro das instituições orçamentárias; (ii) mecanismos para suprimir as volumosas demandas por informação, inclusive em referência ao desempenho das atividades estatais; e (iii) custeamento suficiente para todos os programas e atividades governamentais.

Por fim, há a condição tecnológica igualmente fundamental à instituição prática do orçamento por resultados. O modelo requer um conjunto denso e detalhado de informações sobre o desempenho das atividades governamentais, de sorte que uma plataforma sólida para processar essa base de dados torna-se indispensável. Os gestores públicos precisam dispor de ferramentas tecnológicas para serem capazes de obter e inserir as informações de desempenho nas decisões de gasto na Administração Pública.

Diamond esclarece que a administração do orçamento por resultados deve ser baseada em uma plataforma apta de tecnologia da informação, englobando em um aspecto geral o software para auxiliar na formulação do orçamento, execução e operações de contabilidade<sup>11</sup>.

---

LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 8.

<sup>10</sup> “There has been increasing recognition that PB reforms should be based on a solid financial management platform within government institutions. This ‘micro basis’ or wider budget system reforms is easy to take for granted, but is problematic if neglected. In particular three areas have been adequately emphasized: the internal control systems in budget institutions; mechanisms to meet the heavier demands for information, particularly of a performance nature; and the need for full costing all government activities and programs.” DIAMOND, J. Challenges to implementation. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 381.

<sup>11</sup> “Clearly PB is a heavy user of information. Detailed and robust financial information is demanded of managers to adequately track the costs of their operations, and at the same time additional performance information is required to relate these costs to their outputs and outcomes. In turn this implies PB management should be based on a firm IT platform. At its most general this will include software to assist in budget formulation, budget execution, and accounting operations.” DIAMOND, J. Challenges to implementation. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 381.

## 2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR RESULTADOS

### 2.2.1. A mudança de paradigma da Administração Pública

O Estado contemporâneo tem por objetivo a instituição e garantia dos direitos estabelecidos no programa constitucional e a prestação dos serviços governamentais com máxima efetividade, a pretexto de conduzir a marcha evolutiva da sociedade rumo à proteção dos direitos humanos em todas as suas dimensões, inclusive nas dimensões futuras que surgirão ao longo do tempo.

O aparato burocrático, com suas ineficiências, já não se compatibiliza com as exigências das democracias modernas. O novo paradigma da Administração Pública é a eficiência, elevada ao patamar de princípio constitucional, conforme a regra inscrita no art. 37 da Constituição Federal, e que deve ser o norte da atividade governamental.

Como bem ensina Allen Schick, a nação estado contemporânea existe para desempenhar, para “prestar assistência financeira, serviços públicos e outros benefícios para a população”. De tal sorte, o desempenho do governo influencia diretamente no bem-estar econômico e social dos cidadãos, nos programas e comportamentos de políticos e burocratas, e no relacionamento entre governantes e governados<sup>12</sup>.

O setor público não apenas atua em uma gama maior de funções do que anteriormente, como, também, é responsável por um grupo de obrigações muito mais heterogêneo que em períodos anteriores. A Administração Pública voltada ao desempenho, aos resultados, é essencialmente parte de um Estado em movimento de transição, adaptando-se a uma realidade social inédita, com o fim de reformar suas estruturas para acompanhar as novas restrições e oportunidades impostas.

O desempenho, nesse aspecto, não é um indicador estático, mas dinâmico, que requer uma constante avaliação e monitoramento dos resultados e impactos das políticas públicas por parte do Estado a fim de que este seja capaz de policiar e dosar de forma mais consciente as suas atividades.

Nessa questão, aliás, vale trazer a lição de Regis de Oliveira:

O Estado ideal não existe. Nem em tamanho, nem em população, nem em forma de governo. As situações são fluidas e, pois não há que se idealizar as

---

<sup>12</sup> SCHICK, A. The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not?. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 3, n. 2, 2003, p. 72.

coisas. Estas são móveis e se submetem a uma série infindável de alterações. Logo, não se pode criar um Estado ideal e muito menos um governo ideal<sup>13</sup>.

O orçamento por resultados não é iniciativa isolada e está dentro do prisma mais amplo de reformas administrativas do Estado que vêm sendo instituídas para aprimorar o desempenho da atividade governamental. Esse movimento ficou conhecido como *performance management* ou Administração Pública por resultados e tem por escopo a introdução de diversas medidas que reformulam a estrutura da Administração Pública para que seja orientada pela entrega otimizada de resultados concretos nos serviços públicos e nas atividades estatais, em benefício da população e em harmonia com o programa jurídico estabelecido para a instituição dos direitos.

Essas reformas incluem as mudanças no serviço público<sup>14</sup> projetadas para estimular a motivação e os incentivos aos servidores públicos, que, muitas vezes, encontram desmotivação na falta de perspectiva de crescimento e nas amarras do ambiente burocrático que impedem a realização de seus objetivos sociais gratificantes.

Abrangem, igualmente, a reestruturação organizacional para aperfeiçoar a entrega de serviços públicos, como já dito, e assim avançar na coordenação entre as diversas atividades do governo – cite-se como exemplo, nesse ponto, a criação de agências e redução do número de ministérios. Não se procura descartar a estrutura do Estado, mas sim recriá-la à luz de uma arquitetura institucional que leve o cidadão para o centro da atividade governamental como destinatário final dos resultados dos serviços públicos e titular último dos direitos fundamentais e sociais sob a responsabilidade do Estado.

Além disso, a administração por resultados encampa mudanças institucionais e nos mecanismos de monitoramento e supervisão com o intuito de fortalecer a responsabilidade institucional pública pelo desempenho. Busca-se dar responsabilidade pelos resultados atingidos, tendo em vista o planejamento apresentado pelo governo, supervisionando e responsabilizando (a princípio, por meio de incentivos) com base na performance, nos produtos, resultados e impactos revelados pelas ações tomadas, dirimindo o controle de meios.

Isso se pauta na melhora substancial da eficiência e efetividade do gasto público, na administração efetiva e na melhora constante do serviço público. O uso

---

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Indagação sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: RT, 2015, p. 165.

<sup>14</sup> Nesse sentido: ROBINSON, M.; LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 2.

responsável dos recursos está umbilicalmente ligado à forma de administração, e, assim, o direito financeiro é simbiótico com o direito administrativo para que os avanços tornem-se possíveis, trazendo um grande leque de temas para a discussão, pesquisa e constante reflexão a respeito dos métodos em vigor e do sistema que se procura atingir. A busca é pela máxima eficácia e efetividade do desempenho governamental dirigido a atingir os objetivos desenvolvimentistas elencados no programa constitucional de direitos.

No Brasil, é preciso destacar o principal plano elaborado até então, o “Plano Bresser Pereira” ou “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Tal plano buscou reformar a Administração Pública com base nos critérios da administração gerencial, superando o paradigma burocrático weberiano. O plano teve sucesso em vários aspectos e instituiu uma legislação mais atualizada e em consonância com os conceitos modernos apresentados, mas ainda assim não logrou uma transformação cultural e estatal apta a erradicar o regime burocrático com a introdução da administração por resultados<sup>15</sup>.

Conforme retrata o então ministro autor da reforma:

O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma Administração Pública burocrática para a gerencial. Essa mudança, porém, não pode ser realizada de um dia para o outro. Nem deve ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade, a Administração Pública gerencial deve ser construída sobre a Administração Pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobre o Plano Bresser Pereira, Regis Fernandes de Oliveira narra que: “O plano teve começo, meio e fim e buscava modernizar o Estado e iria da administração patrimonialista para a burocrática e terminaria no que se objetivava que era a Administração Pública gerencial. No primeiro caso, o aparelho do Estado funciona nas mãos do soberano. Manda e dispõe dele como lhe aprouver. No segundo caso, criam-se princípios orientadores da burocracia, tais como a carreira, a hierarquia, a impessoalidade e o formalismo que caracteriza o poder racional-legal. Foi bem analisado por Max Weber em ‘Sociedade e Estado’. Na terceira hipótese, a administração busca definição de objetivos, preferencialmente dos recursos humanos, materiais e financeiros e institui mecanismos de controle”. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014, p. 13-14.

<sup>16</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 264.

### 2.2.2. Cultura institucional de produtividade e a cultura burocrática

Nesse novo paradigma da Administração Pública, busca-se a construção de uma cultura institucional de produtividade, que contraste com a cultura burocrática weberiana com ênfase no controle dos meios. Na nova visão da Administração Pública por resultados, mitiga-se as prioridades burocráticas de formalismo e hierarquia de um lado, concedendo-se maior flexibilidade na organização das atividades, com intuito de encontrar as formas mais eficientes de atingir os resultados esperados.

Com efeito, no modelo burocrático-tradicional de Administração Pública pretende-se a eficiência por meio do cumprimento de regras e regulações estabelecidas, controlando recursos e insumos, de maneira a aderir aos “dogmas” do setor público.

Todavia, como assevera Curristine, esse sistema funcionou bem em geral quando as tarefas dos governos eram menos complexas e mais padronizadas e enquanto o cumprimento das normas era considerado mais importante do que a eficiência e a efetividade. Nesse sentido:

O sistema foi criticado, entretanto, porque funcionários tendem a tornar-se mais focados em processos do que resultados, e haviam fracos incentivos para utilizar recursos eficientemente para atingir objetivos. Administradores públicos modernos não somente tem que servir interesses coletivos de justiça e probidade, mas também tem que atender necessidades individuais e endereçar problemas sociais complexos<sup>17</sup>.

Nessa esteira, é evidente que os sistemas tradicionais de Administração Pública não se compatibilizam com a flexibilidade e capacidade de adaptação essenciais à sociedade moderna com serviços personalizados. Essa necessidade incrementa a pressão pela eficiência e passa a exigir o crescente uso de agentes privados, como em contratos de concessão ou com entidades do terceiro setor.

Urge-se buscar incentivos de desempenho que já não se harmonizam com o ambiente burocrático. A população cansa-se do enfoque em processos, tornando-se mais exigente, clamando por resultados. O desperdício de verbas públicas é enxergado em contraste com os resultados que poderiam ter sido atingidos, deixando a sociedade perplexa com a ineficiência governamental.

---

<sup>17</sup> “The system has been criticized, however, because employees tended to become more focused on process than on results, and there were weak incentives to use funds efficiently to achieve objectives.” CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 129.

Daí o desafio do Estado contemporâneo que não se restringe ao paradigma weberiano de ter um Estado racional, formal, orientado por meios; mas um Estado produtivo, cuja prioridade seja a realização de resultados, a efetivação de direitos e a entrega de serviços em benefício dos cidadãos, titulares jurídicos finalísticos dos bens, serviços e políticas públicas.

Na perspectiva orçamentária, Carlos Fonrouge já descrevia a burocracia como um dos problemas centrais para o crescimento do gasto público, em especial ao se considerar a captura de grupos ou setores no orçamento. O modelo burocrático, diante da falta de critérios qualitativos, apresenta a tendência de satisfação de interesses particulares em detrimento dos interesses do Estado<sup>18</sup>.

Ouda, por sua vez, relata como principais críticas econômicas ao modelo burocrático de Administração Pública a falta de incentivos para administrar os recursos públicos de maneira eficiente e efetiva, e o foco em insumos (*inputs*) ao invés de *outputs* (produtos-resultados). Não há um relacionamento entre insumos e resultados, os administrados não são responsáveis por seus departamentos, o gasto é mais importante que os custos, não há avaliação de desempenho, entre outros fatores. Ademais:

Administradores podem não ter sido expostos a técnicas modernas de administração e seguem métodos baseados em precedentes ao invés de iniciativa pessoal. Ministérios tomam decisões detalhadas sobre a administração de departamentos sem ter informação e conhecimento adequados. Adicionalmente, administradores agem como uma extensão do Ministério, sem ter qualquer existência independente e conseqüentemente nenhuma responsabilidade independente<sup>19</sup>.

No âmbito da OCDE, do ponto de vista orçamentário, essa abordagem tem se dado com a concessão de maior discricção aos ministérios e administradores

---

<sup>18</sup> “Burocracia y presión política: Es posible mencionar, finalmente, causas morbosas pero reales, como una tendencia a la empleomanía, determinante del crecimiento de la burocracia administrativa, y la presión de grupos o sectores con influencia política que tienden a satisfacer sus intereses particulares a costa del presupuesto del Estado”. FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, v. I, p. 178.

<sup>19</sup> OUDA, H. A. G. *Suggested framework for implementation of performance budgeting in the public sector of developing countries with special focus on Egypt*. Gante: 13th Biennial CIGAR Conference, 2011, p. 7. Observe-se, ainda, que: “Furthermore, under the public administration system, the role of the managers is limited to the following of the instructions and they have no effective role in improving the efficiency of their departments and their evaluation is not based on the following points: the output, results, total costs, relationship between the input and the output (efficiency) and the relationship between the output and the outcome (effectiveness)”.

para eleger os insumos que irão executar os serviços de maneira mais eficiente. No Reino Unido, por exemplo, diversos ministérios são livres para utilizar os recursos de cada programa da maneira como desejarem, sujeitos a duas restrições mínimas: primeiro, a quantidade de recursos atribuída aos gastos com pessoal não pode ser elevada e, segundo, as despesas de capital não podem ser movidas para as despesas comuns<sup>20</sup>. A França adota modelo similar em que se aplica apenas a primeira dessas restrições.

Assim sendo, considerando a extensão da matéria, os principais itens relevantes ao orçamento por resultados serão abordados em seguida: a flexibilidade administrativa – associada à responsabilidade institucional por resultados –, os mecanismos de incentivos e sanções no âmbito da Administração Pública para estimular o desempenho, e a gestão e avaliação de programas com ênfase em resultados.

### 2.2.3. Flexibilidade gerencial e accountability por resultados

A flexibilidade gerencial é outro elemento fundamental da Administração Pública por resultados, assim como do orçamento por resultados. De fato, a flexibilidade está umbilicalmente relacionada à responsabilidade institucional pelos resultados. Busca-se a mitigação da responsabilidade formal, voltada tão somente ao cumprimento das normas e protocolos, para privilegiar a responsabilidade material, centrada no resultado (*outputs* e *outcomes*) produzido pela gestão dos programas e pelo gasto das verbas públicas.

Sob o prisma da Administração Pública por resultados, os gestores devem gozar de maior flexibilidade gerencial e financeira na condução de suas atividades, e, de maneira correlata, estarão proporcionalmente submetidos à responsabilidade institucional (*accountability*) pelos resultados atingidos na gestão. Trata-se de permitir que os administradores administrem de fato – e não fiquem amarrados pelo excesso de procedimentos e controle formais.

Em troca dessa mudança de orientação da responsabilidade institucional (*accountability*), o gestor público deve passar a ter maior flexibilidade para atuar. Dá-se liberdade ao gestor; contudo, espera-se dele resultados.

As organizações e gestores devem, desse modo, possuir uma maior autonomia para a tomada de decisões. Essa reforma representa uma reorientação fundamental na responsabilização institucional dos administradores públicos, do modelo tradicional, em que os gestores orçamentários eram muito mais pressionados em razão dos insumos, sem haver, dessa maneira, uma obrigação sobre a qualidade

---

<sup>20</sup> World Bank. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 2010, p. 27.



e quantidade dos produtos, para o modelo moderno, em que há uma maior discricionariedade sobre a alocação dos recursos a fim de atingir as metas de produtos preestabelecidas<sup>21</sup>.

Isso inclui um aumento da flexibilidade na alocação de insumos<sup>22</sup>, de sorte que os administradores possam distribuí-los da maneira mais efetiva para a prestação dos serviços. Pressupõe-se aí uma redução dos distintos limites por classificação econômica típicos do orçamento tradicional. Não obstante, é necessário que se mantenham limites para evitar casos de abuso e corrupção em áreas suscetíveis (como, por exemplo, publicidade, viagens, consultoria). De igual modo, é relevante a limitação de gastos com pessoal, como institui a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e ss.), enquanto o regime de serviço de público permanece rígido.

A responsabilidade institucional pelos resultados advém, inclusive, da própria resposta da população em relação à gestão pública. Allen Schick esclarece que a razão para fornecer informações aos cidadãos a respeito do desempenho do governo, dentro do modelo de Administração Pública por resultados, é autoevidente – ainda mais nos termos do peso da responsabilização institucional nos Estados de direito. Há uma expectativa mais sólida de aprimoramento do desempenho do setor público quando as instituições realizadoras de gastos e os próprios gestores estatais são responsáveis pela maneira como desempenham suas funções.

Quanto à flexibilidade administrativa, Anwar Shah, do Banco Mundial, destaca dois modelos. O primeiro, “fazer com que os administradores administrem” (*make the managers manage*), é consubstanciado em contratos, e segue arranjos como os de mercado, fundados na competitividade e em incentivos na gestão pública; enquanto o segundo modelo consiste em “deixar que os administradores administrem” (*let the managers manage*), empoderando os administradores com

---

<sup>21</sup> “Changes are directed at giving organizations and managers greater freedom at operational decisions and removing unnecessary constraints in resource management. In return organizations and managers are held more directly accountable for results. This represents a fundamental reorientation in accountability – from the traditional model where budget managers had their inputs constrained, with no constraints over quantity and quality of outputs, to a new situation where they are given discretion over the composition (although not the aggregate level), of inputs meet a contracted level of outputs, Australia, New Zealand, and most Nordic countries have led reforms in this direction, and initiatives in the United Kingdom and Canada reflect the same approach.” DIAMOND, J. *Performance budgeting: managing the reform process*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2003, p. 4.

<sup>22</sup> ROBINSON, M.; LAST, D. A basic model of performance-based budgeting. Fiscal affairs department. *Technical Notes and Manuals 09/01*. IMF, 2009, p. 8.

arranjos de normas de administração e competência, que se fundam na boa fé e confiança<sup>23</sup>.

Os modelos diferem-se basicamente quanto ao modo de recompensar os servidores públicos. Na abordagem contratual (caso da Nova Zelândia), o diretor será recompensado financeiramente se a organização atingir metas de desempenho. Na abordagem de empoderamento (caso da Suécia e Austrália), os servidores são motivados pelas recompensas intrínsecas do método, como ter maior liberdade. No primeiro, busca-se a competitividade e incentivos para que os administradores sejam responsáveis, enquanto no segundo espera-se que os administradores sejam motivados ética e profissionalmente para desempenhar.

À evidência, em teoria, o primeiro modelo parece mais adequado em uma transição da cultura burocrática, sendo o segundo modelo um estágio mais avançado.

A responsabilidade institucional nesses sistemas é baseada em *outputs* – ou seja, nos produtos realizados pela gestão. A responsabilidade por resultados e impactos (*outcomes*) pode ser injusta, uma vez que inúmeros fatores residem fora do âmbito de controle dos gestores e servidores públicos.

Anwar Shah e Chunli Shen apontam três fatores principais para que a responsabilização seja feita por produtos: (i) é difícil e implausível conectar diretamente os resultados e impactos com ações e decisões do administrador, pois esses resultados interagem com vários fatores e podem se dar em diferentes ocasiões no tempo; (ii) resultados são imensamente difíceis de identificar e quantificar; e (iii) calcular o custo do esforço para atingir resultados é consideravelmente mais complexo do que identificar o custo dos produtos<sup>24</sup>.

Com a instituição da responsabilidade por produtos na administração, é fundamental que se dê a referida flexibilidade gerencial pela redução dos controles de insumos. Isso se dá do ponto de vista orçamentário na concentração de vários itens nas linhas do orçamento de custos operacionais em uma apropriação única de gasto, permitindo que o administrador escolha como o gasto será realizado, mas com responsabilidade pelos produtos.

Do ponto de vista administrativo (e até mais relevante nessa questão), a flexibilidade gerencial ocorre pela mitigação das regras que inibem a liberdade do administrador. As regras sobre administração de pessoal são especialmente relevantes

---

<sup>23</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. The World Bank: 2007, p. 146-147.

<sup>24</sup> SHAH, A.; SHEN, C. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. The World Bank: 2007, p. 146-147.

nesse ponto, tendo em vista que o gasto com pessoal é geralmente o maior componente dos gastos operacionais; assim, sem flexibilidade para administrar os colaboradores dos serviços públicos, dificilmente a consolidação dos itens no orçamento em direção a um objetivo terá algum impacto significativo na gestão<sup>25</sup>.

Com efeito, além da flexibilidade na alocação de insumos, um dos grandes elementos para o sucesso de um modelo de administração por resultados é também a flexibilidade dos processos da administração em si, inclusive quanto ao serviço público. Como bem destaca Robinson:

Se a priorização alocativa será aprimorada, é crucial que governantes tenham a capacidade de reduzir os empregos públicos em áreas de programas de baixa prioridade ou ineficazes. No entanto, em muitos países, governos não são capazes de sequer mover os servidores conforme a necessidade emerge. Maior flexibilidade do serviço público é, portanto, um importante elemento para o sucesso do orçamento por resultados e da administração por resultados<sup>26</sup>.

Eis aí uma das grandes dificuldades e desafios dos modelos de administração de resultados, especialmente no Brasil em que o regime jurídico do serviço público demandaria uma grande reestruturação para comportar tal novo caminho. A título de exemplo, no plano internacional: (i) a Nova Zelândia reestruturou todos os seus cargos estáveis, substituindo-os por posições contratuais, com base em resultados previstos nos contratos; (ii) a Suécia não possui serviço público como um todo no nível governamental, os diretores de agências são responsáveis por recrutar, promover e demitir os servidores públicos.

Tendo em vista os arranjos constitucionais de serviço público e o modelo consolidado no Brasil, com a cultura burocrática estabelecida, é forçoso reconhecer os grandes impasses à flexibilidade gerencial. No entanto, a crise de tal modelo, especialmente de sua previdência, é iminente e não há outro caminho a ser seguido, salvo a evolução desses mecanismos para a construção de um Estado sustentável no longo prazo e que entregue resultados à população.

---

<sup>25</sup> SHAH, A.; SHEN, C. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. The World Bank: 2007, p. 146-147.

<sup>26</sup> Tradução livre: “if expenditure prioritization is to be improved, it is crucial that governments have the capacity to reduce civil service employment in low-priority or ineffective program areas. Yet, in many countries, governments are not able to even redeploy staff as needs arise. Greater civil service employment flexibility is, therefore, an important element to the success of performance-based budgeting and managing-for-results more generally”. ROBINSON, M.; LAST, D. A basic model of performance-based budgeting. Fiscal Affairs Department. *Technical Notes and Manuals 09/01*. IMF, 2009, p. 8.

Por sua vez, os mecanismos de incentivos e sanções podem ser desde logo contemplados para iniciar a direção em rumo a flexibilidade gerencial, como se verá adiante.

Por fim, conforme observa Allen Schick – e é preciso frisar bem esse ponto –, é necessário destacar que o orçamento por resultados não é capaz por si só de transformar as organizações públicas. O modelo pode ser uma reforma necessária para isso; entretanto, é essencial o movimento da Administração Pública no mesmo rumo<sup>27</sup>.

#### 2.2.4. Mecanismos de incentivos e sanções

A administração por resultados também prevê o estabelecimento de incentivos e sanções para estimular o desempenho e fixar a responsabilidade institucional de gestores e servidores segundo os resultados atingidos. De início, indubitável que o principal mecanismo são os incentivos, que são essenciais para a introdução da reforma com o objetivo de avançar da cultura burocrática para uma cultura de efetiva produtividade.

Tendo em vista que um dos objetivos primários é evoluir o desempenho do governo, é preciso que o uso da informação de resultados seja feito para estimular o desempenho e, entre os mecanismos, compreendem-se incentivos como recursos, liberdade e reconhecimento das organizações, servidores e administradores<sup>28</sup>.

Em primeiro plano, os recursos estão relacionados à possibilidade de recompensas financeiras para agências, organizações, administradores e servidores de acordo com o desempenho, o que leva em conta os incentivos e sanções financeiras.

A liberdade, por seu turno, significa a possibilidade de flexibilizar os controles de insumos, no gasto, compras e contratações com pessoal. Além disso, há a opção por reconhecimento, de modo a tornar os resultados de desempenho público e comparar com outras organizações e servidores, de maneira a reconhecer publicamente o bom desempenho e evidenciar o desempenho ruim.

Nesse sentido, estabelecer arranjos de administração por resultados no contexto do orçamento por resultados significa atrelar os incentivos ao serviço público às prioridades políticas amplas do governo. O Banco Mundial afirma que as metas individuais operacionais de administradores e servidores podem explicitamente refletir metas mais amplas do serviço público:

---

<sup>27</sup> Cf. SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. In: *34<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budgeting Officials*. OECD – GOV/PGC/SBO (2013), 27 de maio de 2013.

<sup>28</sup> CURRISTINE, T. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 2, 2005, p. 107.

Esse é o caso nos Estados Unidos, França e Reino Unido, onde o desempenho dos acordos de desempenho de agências tem efeito cascata diretamente nos acordos de desempenho dos administradores. No entanto, ao fazer isso, a experiência indica que é importante que haja uma clara linha de visão pelo labirinto dos objetivos e metas de desempenho do governo<sup>29</sup>.

Os incentivos são fundamentais para cooptar a cooperação do setor público com a mudança do ambiente institucional e trazer fatores positivos do modelo para os agentes envolvidos na atividade pública. A Constituição Federal já determina a indução à conduta positiva de servidores pela premiação, consoante a inteligência combinada dos arts. 39, § 7º, e 37, § 8º.

Segundo o art. 39, § 7º, as leis dos entes federativos poderão “estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI”. Por seu turno, o art. 37, § 8º, dispõe expressamente que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da administração direta e indireta poderá ser ampliada por contratos intra-administração, que tenham por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

Não obstante, em que pese a expressa previsão constitucional que possibilita o estabelecimento de tais contratos no âmbito da Administração Pública, esse método não é amplamente utilizado como um paradigma para a gestão. As complexidades são muitas, desde os problemas intergovernamentais e partidários, à motivação e confiança dos servidores no governo para participar de tais modelos; todavia, decerto são bases constitucionais introduzidas com a “reforma da administração gerencial” que podem impulsionar mudanças.

O que se impõe, de fato, é uma mudança de cultura, para permitir a aplicabilidade adequada do dispositivo constitucional.

No mais, o regime diferenciado de contratações públicas (RDC) é ainda mais profundo no que tange ao desempenho nos contratos públicos, conforme os arts. 10, 18, V e 23, § 3º, da Lei n. 12.462/2011, e é outro exemplo desse tipo de medida.

A contenção da conduta negativa no serviço público, por seu turno, se dá pelos mecanismos de sanção. Essas sanções, na maioria das vezes, derivam apenas do cumprimento de normas; no entanto, seria possível cogitar de uma responsabilidade em certo grau associada ao desempenho, exigido em uma plêiade de dispositivos constitucionais.

---

<sup>29</sup> WORLD BANK. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 27.

A administração cotidiana deveria pautar-se pela análise “bônus” e “ônus” no serviço público, para que exista verdadeira responsabilidade institucional pelo desempenho realizado. Entretanto, diversos bônus e benefícios (v.g. promoções), são concedidos sem base no mérito.

A cultura burocrática limita a avaliação do desempenho na medida em que, ao indivíduo que ultrapasse uma exigência mínima de desempenho, nada mais é aplicado – o que há é o poder disciplinar para aqueles que descumprem as exigências mínimas. E assim é que instrumentos jurídicos como o art. 37, § 8º e 39, § 7º, da CRFB devem ser utilizados: especialmente esse último, que autoriza a instituição de prêmios por avaliações periódicas de resultados.

Há também problemas que devem ser considerados sobre sistemas de incentivos e sanções. Segundo Curristine<sup>30</sup>:

Enquanto recompensar o bom desempenho é atrativo, isso não leva em consideração as limitações orçamentárias e as prioridades do governo. De fato, alguns Ministérios de Finanças argumentam que os ministérios com gastos tendem a ver planos de desempenho, metas e resultados como veículos para obter mais financiamento ao invés de métodos para aprimorar o desempenho. Em um clima de economia orçamentária, a questão é se deve-se dar recursos adicionais a uma agência, especialmente uma que não seja prioridade do governo. Em ambos casos, sempre há o risco de conectando resultados com recursos financeiros criar-se incentivos para distorcer e trapacear a apresentação da informação de desempenho.

### 2.2.5. Gestão e avaliação de programas por desempenho

A administração por resultados pressupõe ainda que os programas do governo sejam administrados e avaliados segundo o desempenho. Consoante, e de acordo com a observação de Allen Schick, o aumento da transparência e o monitoramento do desempenho estatal em um conceito de Administração Pública por resultados implica uma análise da idoneidade dos programas e dos gastos estatais em relação aos seus objetivos<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> CURRISTINE, T. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 2, 2005, p. 108.

<sup>31</sup> “Performance monitoring is a means of making governments more transparent and accountable for the money they spend and the results they deliver. On the expenditure side monitoring abets determination of whether funds have been spent on intended purposes, for example, whether money allocated for textbooks has actually been received by eligible schools. In terms of performance, vigilant monitoring sheds light on the quality and volume of services and whether policies have produced targeted results”. SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. In: *34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. Paris: OECD, 2013, p. 27.

Tendo em vista o aspecto do desempenho do setor público, esse modelo de gestão estatal permite uma análise e uma clareza maiores sobre a qualidade e quantidade dos serviços públicos fornecidos a população, bem como uma avaliação dos resultados e impactos produzidos pelas diversas políticas públicas em relação ao que foi pretendido em sua fase de planejamento.

Jack Diamond traça os principais aspectos para a gestão e avaliação de programas conforme o desempenho, orientando-se na perspectiva do orçamento programa. O ponto de partida é a análise dessas atividades governamentais em conexão com os objetivos dos governos subjacentes às respectivas atividades – trata-se de conectar operações de cada organização pública que realiza gastos com a implementação das políticas do seu setor<sup>32</sup>.

As funções amplas dos setores podem ser divididas em subfunções, e estas, em programas que são construídos a partir de um número de atividades. Em seguida, essas atividades e projetos são consideradas como centro de custos para os quais o gasto pode ser direcionado.

Nesse sistema, a ideia é que a estrutura de programas faça a conexão entre o orçamento e o planejamento estratégico, refletindo a arquitetura institucional das políticas públicas e das operações governamentais. Programas passam a ser muito mais do que uma maneira de classificar o gasto, mas uma ferramenta de análise política – ou melhor, de avaliação dos programas por desempenho. Nos programas, pode-se considerar o que deve ser financiado, quais níveis de fundos devem ser aplicados e o impacto político decorrente dessa aplicação de fundos.

A análise dos programas e a gestão da implementação dos programas, por conseguinte, deve ser pautada nos princípios do orçamento por resultados e na concepção de desempenho. Isso abrange não só o ponto de vista orçamentário, mas também o modo de condução das atividades na Administração Pública.

### **2.3. FUNDAMENTOS DA INFORMAÇÃO DE RESULTADOS**

#### **2.3.1. O orçamento moderno e a informação de desempenho**

A informação de resultados traduz-se em elemento essencial do orçamento por resultados, tendo em vista que o modelo, em um primeiro momento, ocupa-se da produção dos dados de desempenho, sua incorporação no processo orçamentário e consequente utilização nos processos de tomada de decisão pelos gestores

---

<sup>32</sup> Os trechos em seguida são baseados no conceito de gestão e avaliação exibidos em: DIAMOND, J. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2003, p. 12.

financeiros. Apesar de a matéria orbitar principalmente no campo econômico dos indicadores, parece relevante também sua compreensão no âmbito jurídico para perceber os desafios em torno da apuração do desempenho das políticas públicas.

O estudo do tópico é indispensável para compreender os desafios, benefícios, tendências e problemas estruturais que acompanham o ambicioso empreendimento de produzir dados sobre o desempenho do poder público e integrá-los no processo orçamentário, de maneira a impulsionar a eficiência e a efetividade da alocação dos recursos públicos nas tomadas de decisão.

Como bem narram Stiglitz, Sen e Fitoussi, o argumento de que é necessário monitorar e avaliar o desempenho – de países, empresas ou indivíduos – é um lugar comum ultimamente. A sociedade espera resultados de seus gestores, trabalhadores ou políticos, de sorte que as recompensas individuais devem ser dadas tipicamente com base no desempenho, enquanto quaisquer sistemas de incentivos devem ser instituídos com base em medidas, de modo que:

O que nós medimos afeta, obviamente, o que nós fazemos. E o que individualmente ou coletivamente nós estamos pretendendo, afeta o que nós medimos. Há uma relação intrínseca entre objetivos, medidas e ações. Se professores são recompensados pelo desempenho de alunos em provas de leitura, eles irão ensinar leitura, talvez ao custo de habilidades cognitivas mais amplas<sup>33</sup>.

Logo, nota-se que o monitoramento e a avaliação de resultados não criam impactos tão somente sobre o processo de gestão pública e sobre o processo orçamentário, mas também possuem uma característica indutora de comportamentos, de tal forma que as medidas eleitas (metas, objetivos, indicadores, produtos e resultados) irradiam efeitos sobre a condução direta das atividades por parte dos diversos agentes mais amplamente envolvidos no exercício da atividade governamental e na condução das políticas públicas; ou, de modo mais amplo, incidindo sobre os todos os indivíduos relacionados direta ou indiretamente à medida de desempenho eleita. Ao eleger uma medida, privilegia-se um determinado objetivo, induzem-se certos comportamentos, seja de maneira planejada, seja ocasional.

---

<sup>33</sup> Tradução Livre: “What we measure affects, of course, what we do. And what individually or collectively we are aiming at affects what we measure. There is an intricate relationship between objectives, measures and actions. If teachers are rewarded for their students’ performance on reading test scores, they will teach reading, perhaps at the expense of broader cognitive skills”. STIGLITZ, Joseph; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, p. 8.



Daí pode-se extrair uma dimensão material da informação de resultados, para além da sua simples aceção meramente técnica como insumo dos processos que demandam a utilização dos dados de desempenho.

Apesar de ser indutora de comportamentos devido aos seus aspectos intrínsecos, é a informação de resultados que deve instruir, sob a lógica do orçamento por resultados, entre outros relevantes fatores, os processos de planeamento-financeiro. Dessa forma, é preciso que sejam construídas metas, objetivos e indicadores com clareza, validade, confiabilidade e oportunidade durante o processo orçamentário, entre os outros requisitos inerentes às informações de resultados.

Grizzle ressalta que há duas condições cruciais para que as reformas orçamentárias, como o *performance-based budgeting*, PPBS ou orçamento base-zero, tenham sucesso. A primeira consiste em uma reformulação dos formatos de informação que permitam aos gestores financeiros analisar os pedidos de verba com base no desempenho. A segunda diz respeito à utilização dessas informações pelos formuladores de políticas públicas.

A despeito disso, não se pode ignorar que o processo orçamentário é eminentemente político, de sorte que todos envolvidos no processo devem ter participação ativa na aceitação dos indicadores como aptos a avaliar o desempenho (pode-se dizer, assim, que além do elemento técnico das informações de resultados, é preciso considerar o ambiente político institucional sobre o qual as técnicas são aplicadas)<sup>34</sup>.

O Brasil tem buscado desenvolver com cada vez maior tecnicidade os indicadores de políticas públicas, à vista da evolução do planejamento plurianual e de um foco intensificado nas políticas sociais desde a Constituição de 1988<sup>35</sup>. Ainda assim, os sistemas de informação são relativamente novos e demandam maior desenvolvimento quanto à produção de dados – especialmente no tocante à utilização destes dados no processo orçamentário.

---

<sup>34</sup> A respeito: “If budget reforms are to lead to improved budget outcomes, the presence of two conditions is critical. First, information changes that permit budgeters to analyze requests in terms of the performance criteria that the reform proponents advocate must accompany format changes. Second, policy makers must take this information into account when making budget decisions”. GRIZZLE, Gloria A. Performance measures for budget justifications. In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack (Coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration, Boulder, Colorado, USA: 2001, p. 365.

<sup>35</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56(2):137-160, abr./jun. 2005, p. 137-138.

Nesse sentido, os seguintes itens abordarão: (i) a importância da informação de resultados para o processo orçamentário, de modo a identificar sua relevância e pertinência aos propósitos do modelo; (ii) o desafio da mensuração da performance, trazendo à baila algumas das grandes dificuldades inerentes à criação de sistemas de informação dirigidos a aferir o desempenho de atividades públicas; (iii) os requisitos de viabilidade da informação de resultados, a fim de traçar os elementos técnicos constitutivos dos indicadores de desempenho; (iv) as modalidades da informação de desempenho, subdivida para fins didáticos entre os indicadores de performance e avaliações; (v) a classificação de programas, metas, objetivos, produtos e resultados, com objetivo de estabelecer conceitos e definições sobre cada um destes elementos da informação de resultados; e (vi) a transparência dos sistemas de informação, que abarca uma das mais relevantes discussões da agenda atual: a transparência da gestão pública.

### 2.3.2. A importância e funções da informação de resultados

Sob este prisma, mostra-se nítida a importância da informação de resultados no modelo de orçamento por resultados. A informação sistemática sobre a eficiência e efetividade da atividade governamental, financiada por meio de recursos públicos, é um dos componentes fulcrais do orçamento por resultados e também da Administração Pública por resultados, permitindo aos gestores a tomada de decisões mais precisas<sup>36</sup>.

Cabe alertar que, a despeito da relevância da informação de resultados – que, de fato, assume papel de protagonismo no modelo –, a utilização desta informação é de igual importância, de modo que a simples existência da informação, sem qualquer utilidade, determinará o fracasso do sistema<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> “Systematic information about the efficiency and effectiveness of public expenditure is the most fundamental tool of performance-based budgeting, and of managing-for-results more generally. Only if reliable and timely information is available about the results being delivered by government actions will it be possible to make performance-informed budget decisions.” ROBINSON, M.; LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 3.

<sup>37</sup> Sobre este tema, Faria retrata com precisão: “a informação sobre desempenho (performance information) representa o coração do modelo de orçamento por resultados. Sem que tal informação esteja disponível não há possibilidade de implementação do modelo; contudo, a mera disponibilidade não garante que seja utilizada no processo de tomada de decisão. Em outras palavras: a informação sobre desempenho é condição necessária, mas não suficiente”. FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios*. *Novas abordagens do orçamento público*. III Prêmio SOF de Monografias. SOF: 2009, p. 16.

Terá como objetivo primordial subsidiar a análise do gasto realizada pelo gestor financeiro e pelos diversos agentes envolvidos nos processos de tomada de decisão no orçamento público (a informação sobre resultados aprimora o processo de decisão no aspecto qualitativo); como objetivos secundários, a indução de comportamentos em todos os níveis da atividade governamental, dirigindo-os a partir das metas fixadas e indicadores escolhidos, e o fornecimento de informações claras e nítidas para a população a respeito do desempenho do poder público, impulsionando a transparência e o controle democrático.

Por meio da informação de resultados, os rumos dos programas de governo, das atividades das agências, e da prestação de serviços públicos podem ser ajustados para seguir os objetivos fixados. Para além da ótica orçamentária, os dados de desempenho auxiliam na condução das políticas públicas, trazendo à baila problemas, oportunidades, custo-benefício, e permitem que os arranjos institucionais e o conceito dos programas estabelecidos no orçamento, bem como dos programas de ação governamental, sejam reformulados em harmonia com as efetivas necessidades sociais<sup>38</sup>.

Curristine indica que os principais objetivos entre os países da OCDE para instituição de sistemas de informação de resultados estão relacionados, em primeiro plano: (i) ao aprimoramento da eficiência e efetividade das organizações e programas governamentais; (ii) ao fornecimento de informações mais concretas ao governo e ao Poder Legislativo sobre o desempenho para o propósito de tomada de decisões e para o estabelecimento de futuras metas e prioridades. Em segundo plano, os principais objetivos são: (i) auxiliar na redução do gasto público; (ii) fornecer informações para auxiliar na realocação de recursos entre atividades/programas; e (iii) fornecer um mecanismo para o Ministério da Fazenda monitorar as atividades de organizações/agências e o seu desempenho<sup>39</sup>.

Assim, no primeiro plano, o aprimoramento da eficiência e efetividade das organizações e programas governamentais decorre da devida utilização da informação de desempenho produzida, de maneira a orientar escolhas públicas que impliquem uma melhor alocação dos recursos públicos, de acordo com os dados aferidos.

Além disso, o diagnóstico, monitoramento e avaliação das organizações e programas, tendo por base a informação de resultados, torna possível o ajuste dos

---

<sup>38</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. *Novas abordagens do orçamento público*. III Prêmio SOF de Monografias. SOF: 2009, p. 13.

<sup>39</sup> CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, v. 5, n. 2, 2005, p. 96.

rumos sendo tomados e a reformulação de arranjos e desenhos, buscando a máxima efetividade. Tem-se aqui materializado um dos principais objetivos do orçamento de desempenho.

O sistema de informação de resultados impacta também diretamente a execução dos programas e as atividades desenvolvidas pelas organizações, na medida em que o constante monitoramento destas atividades e sua influência nas escolhas que serão tomadas, afeta o ambiente institucional, estimulando o atingimento das metas fixadas.

O segundo ponto indicado por Curristine relaciona-se umbilicalmente com o primeiro. Diz respeito ao fornecimento de informações mais concretas ao governo e ao Poder Legislativo sobre o desempenho para o propósito de tomada de decisões no âmbito administrativo e orçamentário, e para a fixação de metas e prioridades futuras. Com a disponibilização das informações, as autoridades governamentais participantes do processo orçamentário estão aptas a tomar as decisões efetivamente informadas, a partir de dados concretos que refletem a realidade dos programas, em contraste com os resultados esperados pela sociedade.

Isso não significa que as escolhas sejam predeterminadas a partir da informação de resultados; na verdade, estas servem de subsídio para que as decisões tomadas no aspecto político quanto aos resultados esperados (planejamento social) possam estar adequadamente refletidas nos meios que concretizarão tais resultados, ou seja nos programas e atividades atrelados às metas e prioridades. Trata-se de uma bússola que auxilia o comandante na direção e no sentido, a fim de que este alcance o seu destino.

É de igual maneira que a própria escolha das metas e prioridades também é auxiliada. Na medida em que se conhece com precisão a realidade concreta, a tendência e o desempenho de cada uma das atividades e programas, tem-se subsídio mais sólido para identificar as metas necessárias no presente e as prioridades essenciais que devem ser desenvolvidas para perseguir os objetivos de Estado.

Abaixo desses dois principais aspectos, a informação de resultados carrega também três objetivos de segundo plano que merecem destaque.

O primeiro é a redução do gasto público, pois, com a possibilidade de análise dos serviços públicos, programas, atividades e organização a partir de resultados diagnosticados, a avaliação de custo-benefício ou economicidade na alocação de recursos torna-se mais simples, clara, objetiva e meritocrática. Ressalve-se que tal análise não deve ser automática, sob pena de se desprezar os elementos políticos. Eventuais cortes na agenda governamental e no gasto podem, dessa forma, ser estabelecidos à luz de critérios concretos, a fim de otimizar o desempenho das políticas.

De modo análogo, o segundo objetivo secundário é a realocação de recursos entre atividades e programas. De posse da informação de resultados, o remanejamento de recursos públicos é facilitado por meio de critérios técnicos. A verba pode ser distribuída em consonância com a necessidade alocativa. Programas efetivos podem ser ampliados, enquanto programas sem efetividade podem ser reduzidos ou suprimidos. Ineficiências podem ser identificadas e sanadas. Recursos alocados em excesso para determinadas finalidades poderão ser redistribuídos para outras que mais dele necessitem.

Enfim, um terceiro aspecto secundário está associado ao monitoramento pela autoridade central orçamentária das atividades de organizações e agências e o seu desempenho. Trata-se de um mecanismo que busca, na máxima medida possível, permitir o monitoramento por meio de critérios técnicos adequadamente selecionados e que estejam relacionados a resultados. Espera-se com isso que autoridades hierarquicamente superiores do ponto de vista da administração financeira possam ter uma visão mais realista do que se passa no plexo de órgãos inferiores quanto ao desempenho do dispêndio das verbas públicas.

Por fim, consoante à lição de Shah e Chen, cabe salientar que um sistema de orçamento de resultados demanda um conjunto de medidas para avaliar os programas públicos por meio de uma variedade de filtros, tais como insumos, produtos (*outputs* – referindo-se a quantidade e qualidade de bens e serviços produzidos), eficiência (refere-se ao custo por unidade para produção dos produtos), qualidade dos serviços (medidas como disponibilidade, acessibilidade, cortesia, precisão e satisfação) e resultados (entendidos como o progresso em atingir objetivos fixados nos programas). O uso desse conjunto completo de indicadores difere de um indicador único derivado de uma relação incerta entre insumos, processos e resultados, tradicional nos programas públicos.

Em síntese, a qualidade dos serviços ou os resultados dos programas públicos não podem ser identificados simplesmente por seus produtos (*outputs*); é preciso que se avalie toda a cadeia de resultados a fim de se compreender e administrar os programas governamentais<sup>40</sup>.

### 2.3.3. O desafio da mensuração de performance

A demanda pela melhora da qualidade do gasto público é crescente, afetando a sociedade brasileira fortemente em virtude do baixo retorno da carga tributária em benefícios para a população e de uma elevada taxa de desperdício dos

---

<sup>40</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007, p. 145-146.

recursos públicos. O desempenho do poder público tornou-se uma das grandes preocupações da sociedade civil, que vem exigindo maior responsabilização e transparência da gestão. Esse tema, no entanto, é desafiado por sua própria natureza. Nesse sentido:

A sociedade em geral tem apresentado uma crescente preocupação com a responsabilização e transparência do governo, o que resulta em uma demanda por qualidade no gasto público. Essa melhoria da qualidade pressupõe melhorar a eficiência e a eficácia da despesa, para garantir que a oferta de bens e serviços seja feita com menor custo possível e gere o máximo de benefícios para a sociedade.

Apesar disso a literatura recente é escassa em estudos sistemáticos sobre desempenho do setor público no provimento de bens e serviços à sociedade. Algumas razões para essa situação são a ausência de padronização no uso de indicadores, a falta de produção sistemática de estatísticas confiáveis atualizadas, a dificuldade de definição do resultado dos serviços prestados e o debate político centrado nos montantes financeiros como a melhor forma de melhorar a situação de um determinado setor<sup>41</sup>.

Em que pese a aparente lógica e simplicidade da ideia de avaliar os resultados dos programas governamentais em contraste com o gasto realizado, de modo a informar o planejamento financeiro estatal nas decisões orçamentárias futuras e efetuar o controle das despesas com base no seu aspecto material, a sua realização no plano concreto é árdua<sup>42</sup>.

Avaliar o desempenho da atividade governamental é um desafio crescente, pois a medição da efetivação dos direitos estabelecidos no ordenamento jurídicos revela uma atividade intrinsecamente complexa, levando-se em conta a vasta gama de fatores e parâmetros subjetivos que se colocam sob apreciação.

---

<sup>41</sup> VELOSO, João Francisco Alves. Os determinantes do desempenho do gasto público: uma breve revisão da literatura recente. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 327.

<sup>42</sup> Sobre este ponto, Élide Graziane Pinto leciona, com maestria: “Se soubéssemos coletivamente avaliar programas, mensurando seus resultados em face dos seus custos e contrastando o planejado em face do realizado, teríamos maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos. O caráter trágico de tal constatação reside no fato de que, a despeito de parecer simples no campo do discurso abstrato, complexo é operacionalizá-la no mundo da vida em sociedade”. PINTO, Élide Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista TCEMG*, jan./mar. 2015, p. 8.

De forma diversa da atividade empresarial que busca o lucro como sua principal finalidade, o Estado enfrenta um amálgama de objetivos diversos que podem ser de difícil mensuração. Apurar adequadamente os indicadores corretos para serviços como saúde, educação, saneamento básico, serviços sociais é uma tarefa dura, cujo aspecto técnico-científico está sempre em evolução.

Com efeito, ao empreender a mensuração dos resultados de políticas públicas e atividades governamentais, é preciso muitas vezes superar o problema de como medir resultados intangíveis. Sobre essa problemática, Rattner evidencia a importância da seleção adequada dos indicadores, considerando que o grau de cientificidade que a eles se atribui imprime um caráter tecnocrático, de maneira que “à falta de hipóteses teoricamente fundamentadas, corre-se o perigo de obter resultados mais exatos do que significativos”. É neste raciocínio que o autor anota:

O tratamento matemático e estatístico das informações colhidas mediante censos e levantamentos, utilizando como esquema básico de inferência, correlações e a análise multivariacional, confere a estas técnicas o prestígio e a fidedignidade que normalmente são atribuídos aos resultados da experimentação, nas ciências naturais<sup>43</sup>.

Desse modo, é preciso ter profunda cautela na seleção dos indicadores sociais e das informações de resultados a serem consideradas como um todo. É preciso obter resultados significativos – e não simplesmente exatos – porque é factível que no mundo do papel, dos números, dos indicadores, expressem-se informações que não beneficiam de fato a implementação de determinado programa ou objetivo do Estado ou mesmo a evolução de algum aspecto social que se procure avançar.

Um exemplo bastante controverso, nesse sentido, é a atuação do Poder Judiciário: como medir adequadamente a prestação jurisdicional? Quais conflitos emergem de uma avaliação qualitativa em contraste com uma avaliação quantitativa? É mais importante o Poder Judiciário resolver casos em consonância com o ordenamento jurídico ou entregar uma resposta rápida? Como conciliar eventuais controvérsias inerentes ao desempenho de tal atividade?

O Conselho Nacional de Justiça vem buscando responder essas e outras questões quanto à atividade jurisdicional; todavia, é certo que a matéria ainda é pano de fundo de inúmeras controvérsias, como, por exemplo, até que ponto a quantidade de sentenças elaboradas por um magistrado mede a sua eficiência –

---

<sup>43</sup> RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 151-164.

esse fator não pode ser levado em conta isoladamente: há um conjunto de informações que se deve ter em consideração, como, entre outros, a complexidade dos casos que lhe são submetidos, a diversidade de matérias e a estrutura que lhe é oferecida pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, vale reproduzir abaixo um quadro exemplificativo dos indicadores de litigiosidade, a fim de ilustrar a questão:

**Tabela 1** Indicadores de litigiosidade por ramo de justiça e por instância. CNJ em números, 2013.

2º GRAU					
Ramo de Justiça	Taxa de Congestionamento	Baixados por Caso Novo	Sentenças por Magistrado	Baixados por Magistrado	Baixados por Servidor da área judiciária
Justiça Estadual	45,2%	96,6%	1.292	1.193	108
Justiça Federal	61,7%	115,9%	4.565	4.524	158
Justiça do Trabalho	26,6%	97,4%	1.363	1.232	74
Justiça Eleitoral	20,7%	106,7%	290	270	43
Justiça Militar Estadual	27,8%	119,1%	150	137	46
<b>Total do Poder Judiciário</b>	<b>46,3%</b>	<b>99,9%</b>	<b>1.507</b>	<b>1.403</b>	<b>102</b>
1º GRAU E JUIZADOS ESPECIAIS					
Ramo de Justiça	Taxa de Congestionamento	Baixados por Caso Novo	Sentenças por Magistrado	Baixados por Magistrado	Baixados por Servidor da área judiciária
Justiça Estadual	75,2%	96,3%	1.415	1.648	132
Justiça Federal	65,3%	135,6%	1.345	1.998	222
Justiça do Trabalho	49,6%	98,2%	1.113	1.152	144
Justiça Eleitoral	59,4%	46,5%	120	107	27
Justiça Militar Estadual	47,8%	112,2%	222	253	30
<b>Total do Poder Judiciário</b>	<b>72,1%</b>	<b>98,7%</b>	<b>1.370</b>	<b>1.606</b>	<b>133</b>



TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO					
Ramo de Justiça	Taxa de Congestionamento	Baixados por Caso Novo	Sentenças por Magistrado	Baixados por Magistrado	Baixados por Servidor da área judiciária
Justiça Estadual	73,3%	96,2%	1.423	1.611	132
Justiça Federal	65,3%	125,0%	1.751	2.272	223
Justiça do Trabalho	46,8%	98,0%	1.153	1.164	124
Justiça Eleitoral	53,6%	51,7%	134	120	29
Justiça Militar Estadual	41,9%	114,6%	185	193	34
Tribunais Superiores	52,6%	102,3%	6.817	5.719	160
Auditoria Militar	53,4%	99,0%	57	53	17
<b>Total do Poder Judiciário</b>	<b>69,9%</b>	<b>98,5%</b>	<b>1.450</b>	<b>1.628</b>	<b>132</b>

Além disso, o desenvolvimento da capacidade de inclusão de informação de resultados significativa é um trabalho de elevada complexidade que requer tempo, investimento e tecnologia para a sua adequada instituição.

Os sistemas, aliás, são distintos, peculiares e customizados de acordo com as pretensões governamentais a respeito dos objetivos a serem alcançados. Podem, por exemplo, estar ligados de forma mais próxima às decisões orçamentárias e à eficiência administrativa em geral (caso do Chile) ou podem ser voltados ao monitoramento de programas de governo e à promoção da responsabilidade institucional por resultados (como no caso da Finlândia). Certo é que todo sistema irá observar peculiaridades e enveredar com maior destaque por algum sentido político-institucional, uma vez que é inviável imaginar um sistema que possa amalgamar diretamente todos os fatores necessários e de interesse público, até por força dos limites da informação<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> “Countries’ experiences show that it takes time and practice to develop meaningful performance information. The type of information and systems developed should depend on how the reformers intend to use such information. Is it to be closely linked to budget decisions and overall administrative efficiency like in Chile? Or is it to be used for monitoring government programmes and promoting public accountability for results like in Finland?” ORGANISATION FOR

Os desafios são inúmeros. A despeito disso, Robinson relata que o maior desafio no desenvolvimento de um modelo-básico de orçamento por resultados é manter a informação de resultados simples, utilizável e acessível<sup>45</sup>.

Segundo o autor, aqueles que pretendem adotar a esse modelo orçamentário desenvolvem sistemas desnecessariamente complexos que necessitam de um corpo de funcionários extremamente qualificados e que acabam sendo demasiadamente caros. É muito mais sugestível que os países desenvolvam, inicialmente, um sistema mais simples de análise, com indicadores-chave para cada ministério ou agência e, conseqüentemente, para cada programa, ao invés de alocar ostensivas quantidades de recursos em uma metodologia mais complexa de estudo de desempenho.

A transparência é outro desafio a ser enfrentado. A constituição dos sistemas de informação e seu ambiente devem ser transparentes e imunes a qualquer tipo de manipulação por parte das organizações e atores participantes do seu manuseio. Daí é que importante a execução de auditorias nas informações, seja por entidades estatais especificamente designadas, seja por organizações externas especializadas nesse tipo de avaliação.

No plano internacional, a OCDE promoveu questionário abrangente efetuado em relação a diversos países que adotam algum sistema de informação por resultados e apontou os seguintes desafios principais, em ordem de importância: em primeiro plano, (i) dificuldades em atribuir resultados (*outcomes*) a programas específicos; (ii) dificuldades em projetar um indicador para uma atividade específica; (iii) insuficiente suporte político para esse tipo de trabalho; em segundo plano: (i) falta de clareza dos objetivos fixados; (ii) dados insuficientes ou de baixa qualidade<sup>46</sup>.

---

ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Sequencing and pacing of performance budgeting reforms*: summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results. OCDE, Paris, 2008, p. 5.

<sup>45</sup> “The biggest challenge in the development of a basic model of performance-based budgeting is keeping this performance information simple, affordable, and usable. All too often, newcomers to performance-based budgeting, including LICs, have set out to develop sophisticated performance information systems over short time periods (as little as a year or two). They fail to fully realize that such information is expensive and requires skilled human resources which may not be readily available or affordable. It is worth remembering here that similar systems in OECD countries took decades to develop.” ROBINSON, M.; LAST, D. *A basic model of performance-based budgeting*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 4.

<sup>46</sup> CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, v. 5, n. 2, 2005, p. 100.

No primeiro ponto, é preciso levar em conta a distinção entre produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*), conforme se demonstrará com mais detalhes na descrição das modalidades da informação de resultados.

Nesse caso, o desafio que se apresenta é encontrar quais são os resultados efetivos, apurados a partir dos impactos causados na realidade pela implementação do programa – e, em certos casos, essa tarefa pode ser árdua. Em geral, é mais simples aferir o produto (*output*) advindo dos recursos aportados do que encontrar os indicadores adequados para apontar os resultados. O segundo ponto está relacionado à questão da projeção de indicadores, com sua complexidade inerente. As maiores dificuldades estão nos setores de saúde e educação.

O terceiro desafio identificado pela OCDE – e essencial – é a questão do suporte político para os sistemas de informação. Como já se expôs, o sucesso do orçamento por resultados e da instituição de sistemas de informação dependem de um ambiente institucional adequado para acolher as mudanças instituídas. É necessário que se tenha envolvimento direto dos setores da Administração Pública e dos partícipes do processo de composição da informação de resultados. E isso apenas se dá com o suporte político adequado.

Os administradores políticos, membros do Poder Legislativo e autoridades envolvidas no processo de elaboração do orçamento devem estar comprometidos com a formulação de um sistema efetivo de informação por resultados; contudo, para muitos, não há um interesse real do ponto de vista político em se ter um seguimento perene e comprometido com esse tipo de procedimento. Os mecanismos que perpetuam as características burocráticas do sistema orçamentário aqui ecoam em resistência à cultura do desempenho.

Os desafios secundários destacados pela OCDE, por sua vez, parecem de extrema importância para os países em desenvolvimento. A falta de objetivos claros na introdução da informação de resultados impede que o sistema evolua e que os utilizadores compreendam e tomem parte do processo de desenvolvimento e avaliação dessas informações, prejudicando o contexto em que são inseridas.

A existência de dados insuficientes e de baixa qualidade, por seu turno, resultarão em uma informação que dificilmente será útil para balizar os processos decisórios. Assim sendo, a clareza nos objetivos e a coleta de dados suficientes – com qualidade – são fatores que devem sempre ser endereçados, sob pena de ineficácia de todo sistema de informações instituído.

#### 2.3.4. Modalidades: indicadores de performance e avaliações

Como regra, a informação de resultados se expressa por diversos métodos; entretanto, é representada por meio dos indicadores de desempenho (*performance*

*measures* ou *performance indicators*) ou avaliações (*evaluations*)<sup>47</sup>. Em um caráter mais amplo, compreende-se que os indicadores são “uma informação que nos permite avaliar aonde vamos e onde estamos, com relação aos nossos objetivos e valores, servindo, inclusive, para avaliar programa de ação e seu alcance”<sup>48</sup>. Mais especificamente, Jannuzzi ressalta que:

Os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

No que concerne ao orçamento por resultados, os indicadores de desempenho realizam o papel fundamental de tornar a alocação de recursos do Estado mais científica e mais próxima da realidade e das suas necessidades. *Indicadores de desempenho* consistem em classificações ou medidas quantitativas que possibilitam informações sobre a eficiência e efetividade dos programas governamentais<sup>49</sup>.

O Ministério do Planejamento aponta que, no âmbito das políticas públicas, os indicadores constituem-se em ferramentas que permitem a identificação e mensuração de parâmetros que se relacionam a dados, conceitos, fenômenos, problemas e resultados da intervenção na realidade, tendo como finalidade a tradução – expressada de modo mensurável – de certos aspectos de uma dada realidade existente (situação social) ou construída (ação de governo). O indicador torna operacional a observação e avaliação desses aspectos, seja nas situações sociais ou ações de governo.

Nesse sentido, possuem duas funções básicas. A função descritiva, que “consiste em aportar informação sobre uma determinada realidade empírica, situação

---

<sup>47</sup> Curristine aponta ainda que os *benchmarks* também são uma forma expressiva de informação por resultados adotada entre os países, mas, por propósitos didáticos, cingimos o escopo da abordagem às principais modalidades: os indicadores de desempenho e as avaliações. CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, v. 5, n. 2, 2005, p. 89.

<sup>48</sup> RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 151-164.

<sup>49</sup> “Performance measures may be defined as *ratings or quantitative measures which provide information on the effectiveness and efficiency of public programs (...)* Performance measurement is, nevertheless, a very imperfect science, and it is important to any systematic study of performance budgeting to appreciate its limits as well its possibilities.” ROBINSON, M. *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 34.

social ou ação pública como, por exemplo, a quantidade de famílias em situação de pobreza”, e a função valorativa ou avaliativa, que “implica agregar informação de juízo de valor à situação em foco, a fim de avaliar a importância relativa de determinado problema ou verificar a adequação do desempenho de um Programa como, por exemplo, o número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias”<sup>50</sup>.

Tanto os indicadores de desempenho como as avaliações lidam com informações de resultados; no entanto, a informação produzida por cada um deles é distinta. Os indicadores, via de regra, tratam de produtos (*outputs*), resultados (*outcomes*), e/ou indicadores de processos. Há, assim, alguns conceitos fundamentais que revolvem a questão e são imprescindíveis para a compreensão dos institutos tratados.

São eles os conceitos de resultado, de produto, de atividade e de insumo<sup>51</sup>. *Produtos (outputs)* podem ser conceituados com os bens ou serviços resultantes das ações ou instituições estatais, tais como os alunos matriculados em uma escola, os enfermos atendidos em hospitais públicos, entre outras consequências diretamente relacionadas a uma ação praticada pelo Estado.

*Resultados (outcomes)* são, por sua vez, os impactos pretendidos com a distribuição dos produtos, como, por exemplo, a redução do índice de analfabetismo, o aumento da expectativa de vida, entre outros.

---

<sup>50</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. *Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília: MP, 2010, p. 21-25.

<sup>51</sup> “The most fundamental concepts in the conceptual framework of performance management and budgeting are outcomes, outputs, activities and inputs. An *output* is a good or service provided by an agency to or for an external party. *Outcomes* are the intended impacts of those outputs. Thus, for example, the medical treatment received by a road accident victim is an output, the intended outcomes of which are the preservation of the patient’s life and the minimization of any disability resulting from the accident. Similarly, investigations of crimes are a police output, and reduce crime the intended outcome of that output. *Activities* are types of work task undertaken in the production of outputs. The delivery of an output generally requires a set of coordinated activities of different types and in different quantities. (The term ‘process’ is often used more or less synonymously with ‘activity’, and differences between the two terms are too subtle to be worth dissecting here.) Thus the treatment of the road accident victim may involve a combination of direct treatment activities such as surgery, nursing, and anesthesia, as well as supporting activities such as supplies and facility management. *Inputs* are resources used in the carrying out of activities to produce outputs (for example, labor, equipment, buildings).” ROBINSON, M. *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 26-27.

*Atividades* consistem em tarefas empreendidas pela Administração Pública para a viabilização dos produtos; dentro dessa gama, localizam-se a atividade do professor, a assistência médica etc. O termo *processo* muitas vezes é empregado como sinônimo de atividade nesse ponto.

Por fim, *insumos* são os recursos empregados na realização dessas atividades: ou seja, são os diversos gastos estatais empregados a fim da obtenção de resultados, tais como os gastos com infraestrutura, mão de obra, manutenção, equipamentos e instrução.

No âmbito da administração por resultados e do orçamento por resultados, também ganham relevância os conceitos de eficiência e efetividade.

Do ponto de vista da informação de resultados, a *eficiência* está relacionada aos produtos – mais especificamente, ao grau de sucesso no fornecimento um determinado produto ao menor custo possível, mantendo a qualidade constante, estabelecidos os valores de insumos. *Efetividade*, por outro lado, refere-se ao grau de sucesso dos produtos ou programas em alcançar os resultados esperados. Aumenta-se rentabilidade de um programa estatal se os resultados pretendidos são obtidos com um preço menor.

Os indicadores de resultados (*outcomes*) apresentam três principais dificuldades: (i) distinguir o impacto de um programa governamental de outros fatores externos; (ii) distinguir os resultados entre diversos programas que compartilham os mesmos objetivos; e (iii) estabelecer parâmetros para analisar programas cujas variáveis sociais não se relacionam com um bom indicador (conforme os requisitos e propriedades indicados no próximo item)<sup>52</sup>. Os indicadores de produtos, por sua vez, são elaborados com maior facilidade, mas apresentam algumas dificuldades quanto à mensuração da qualidade, considerando que o setor público atua com maior expressividade na prestação de serviços do que no fornecimento de bens<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Não é simples segregar as consequências diretas da ação estatal de fatores socioeconômicos mais amplos. Alternativas adotadas por diferentes países para esse problema consistem em não separar os resultados de fatores externos ou presumir o que ocorreria sem a intervenção do Estado. Quanto aos programas com objetivos compartilhados, é possível empreender uma análise regressiva, tendo uma base de dados e um intervalo de tempo razoável. No terceiro caso, utilizam-se indicadores aproximados, que muitas vezes são imperfeitos. ROBINSON, M. *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 35.

<sup>53</sup> ROBINSON, M. *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 37.

Tendo os diversos indicadores de desempenho em mãos, bem como as informações fornecidas por eles, torna-se necessário, para a interpretação da efetividade e eficiência dos programas públicos, que se realize a análise desses dados. A *avaliação* consiste justamente nisto: análise para a interpretação dos diversos indicadores de performance e do desempenho dos programas estatais para além dos limites da informação puramente advinda dos indicadores<sup>54</sup>.

Ao tratar dos *Desk Evaluations*, Marcos Nobrega<sup>55</sup> destaca os seguintes aspectos para nortear o avaliador: (i) a importância do programa; (ii) a indicação de efetividade e eficiência pela informação de performance; e (iii) a estrutura lógica do programa harmonizada com a concretização dos objetivos.

### 2.3.5. Requisitos de viabilidade ou propriedades dos indicadores

Os requisitos de viabilidade, que também podem ser categorizados como *propriedades* da informação de resultados, são objeto de inúmeras classificações distintas por parte da doutrina especializada. Autores apontam propriedades divergentes, de modo que se procurará proporcionar uma visão ampla de seus elementos, com ênfase nas principais.

Em uma revisão clássica e abrangente realizada por Grizzle<sup>56</sup>, as propriedades dos indicadores ou requisitos da informação de resultados são os seguintes,

---

<sup>54</sup> “Evaluation necessarily makes use of performance measures, and good evaluation requires good performance measures. The role of analysis is, however, fundamental. Thus a key part of evaluation is consideration of the policy logic of the program in the light of relevant theory – in other words, an assessment of whether theory suggests that one should expect the program to achieve its intended outcomes. For example, the evaluation of an anti-smoking health promotion program should make use of the insights of psychology and marketing theory about what works (and what does not) in changing human behavior. The greater the degree to which outcome measures are ambiguous or lacking, the greater the importance of the analysis of policy logic. Part of such analysis should be consideration of whether there is a compelling theoretical rationale for government to provide a particular service, rather than leaving it to the market (in particular, by reference to the well-developed market failure criteria of economic theory)”. ROBINSON, M. *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 39.

<sup>55</sup> NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 723.

<sup>56</sup> GRIZZLE, Gloria A. Performance measures for budget justifications. In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack (Coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration, Boulder, Colorado, USA: 2001, p. 358.

na respectiva ordem de importância: validade, clareza, confiabilidade, relevância para os objetivos e decisões, precisão, sensibilidade, custo, facilidade na obtenção dos dados, capacidade de controle, oportunidade, integridade, singularidade, comparabilidade, consistência, credibilidade, utilidade, habilidade de monitorar a qualidade dos dados, privacidade, flexibilidade, representatividade e importância.

Antes dos critérios essenciais da escolha de indicadores, é preciso que se considere a relevância para a agenda governamental. O indicador deve ser escolhido de acordo com as prioridades governamentais para que seja útil, e, assim, pode-se argumentar que um dos requisitos – ou uma condição preliminar aos requisitos de viabilidade – seja a sua colocação na agenda político-governamental<sup>57</sup>.

Surgem, então, as propriedades relacionadas à adequação técnica dos indicadores. A validade é um requisito unânime nesse quesito, a fim de que as medidas apuradas se aproximem ao máximo do conceito ou objetivo político do qual originam. Assim, o indicador deve ser válido para a finalidade que procurar medir.

É o caso, como bem aponta Jannuzzi, dos indicadores antropométricos ou do padrão de consumo familiar de alimentos em um programa de combate à fome em comparação com uma medida relativa à renda disponível, tal como a proporção de indigentes (como relata o autor “*índice de massa corpórea, baixo peso ao nascer ou quantidade de alimentos efetivamente consumidos estão mais diretamente relacionados à nutrição adequada e à desnutrição que à disponibilidade de rendimentos*”)<sup>58</sup>. A validade do indicador em relação à demanda política originária, é, portanto, o primeiro requisito a ser observado.

---

<sup>57</sup> Conforme retrata Jannuzzi: “A relevância para a agenda político-social é a primeira e uma das propriedades fundamentais de que devem gozar os indicadores escolhidos em um sistema de formulação e avaliação de programas sociais específicos. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil, a proporção de crianças com baixo peso ao nascer e a proporção de domicílios com saneamento adequado são, por exemplo, relevantes e pertinentes para acompanhamento de programas no campo da saúde pública no Brasil, na medida em que podem responder à demanda de monitoramento da agenda governamental das prioridades definidas na área nas últimas décadas”. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (2):137-160, abr./jun. 2005, p. 139.

<sup>58</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (2):137-160, abr./jun. 2005, p. 140.



A confiabilidade do indicador, por seu turno, está atrelada à legitimação de seu uso. O exemplo citado por Jannuzzi nessa hipótese diz respeito à avaliação do nível de violência em uma comunidade – caso em que indicadores relacionados às ocorrências policiais ou mortalidade advinda de causas violentas fatalmente não terão a mesma confiabilidade do que indicadores que podem ser levantados por pesquisas com vítimas<sup>59</sup>.

Por fim, no conjunto de requisitos de adequação técnica, é necessário que os indicadores sejam precisos. Não podem conter qualquer tipo de erros sistêmicos ou predisposições que reflitam uma imagem equivocada do fenômeno que se pretende aferir. Com indicadores válidos, confiáveis e precisos é que se obtém dados úteis.

Superadas as propriedades de ordem técnica, ganham espaço os requisitos de ordem prática. Entre esses, o primeiro e principal é o custo. A informação a ser obtida deve ter um custo razoável, não há sentido em constituir um sistema de informação para medir parâmetros de custo incompatível com o benefício que será obtido a partir do uso desses dados. Consoante, a informação sobre desempenho deve sempre ser econômica, investindo-se no que é realmente necessário.

Clareza também é essencial; o indicador deve ser facilmente interpretado e compreendido tanto por operadores técnicos, como por leigos na matéria. A informação também deve poder ser obtida facilmente, para que o sistema não fique complexo em demasia. Outro ponto é a controlabilidade: é importante medir aquilo que está sob o controle da administração, pois a medida de fatos que estejam fora do controle pode ser prejudicial (ocasionalmente, há medidas de difícil controle que são importantes, como a demanda esperada por serviço em determinados cálculos de eficiência e efetividade; nesses casos, o ideal é que se demonstre que se trata de um indicador que, de fato, não está sob controle da administração<sup>60</sup>).

A partir desse diagnóstico, e tendo em vista as propriedades mais relevantes dos indicadores de resultados, Grizzle propõe o seguinte quadro-modelo ilustrativo para a sua seleção, que se adota como proposta para compreensão dos requisitos gerais para a formulação dos indicadores de performance:

---

<sup>59</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (2):137-160, abr./jun. 2005, p. 140.

<sup>60</sup> Cf. ARNOLD, W. G. *Performance budgeting: what works, what doesn't*. Vienna: Management Concepts, 2008.

**Tabela 2** Identificação dos requisitos de viabilidade dos indicadores de resultados, baseado em Grizzle, com adaptações do Autor<sup>61</sup>.

<b>I. ADEQUAÇÃO TÉCNICA</b>
<b>A. Validade</b>
A medida representa logicamente o conceito a ser medido?
1. Integralidade
A medida abrange a integralidade do conceito?
2. Singularidade
A medida representa algum conceito não abrangido por outra medida neste conjunto?
<b>B. Confiabilidade</b>
Se a mensuração for repetida, os resultados serão idênticos? Há flutuações nas características a serem mensuradas, mudanças em fatores pessoais ou situacionais transitórios, ou inconsistentes com o processo de mensuração que causam variação na mensuração obtida?
<b>C. Precisão</b>
A mensuração é livre de erros sistêmicos ou predisposições?
<b>II. PRATICABILIDADE</b>
<b>A. Custo</b>
Quanto a coleta e análise de dados irá custar?
<b>B. Facilidade na coleta de dados</b>
Qual o grau de facilidade ou dificuldade em obter os dados necessários para realizar a mensuração?
<b>III. REQUISITOS INDEPENDENTES DO USUÁRIO-UTILITÁRIO</b>
<b>A. Comparabilidade</b>
Esta medida pode ser utilizada para comparar diferentes programas com outros?
<b>B. Sensitividade</b>
O poder discriminatório do processo de mensuração é suficiente para capturar as variações que ocorrem no objeto, evento ou situação sendo medida?

<sup>61</sup> GRIZZLE, Gloria A. Performance measures for budget justifications. In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W.; Bartley; RABIN, Jack (Coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration. Boulder, Colorado, USA: 2001, p. 359.

<b>C. Clareza</b>
O significado da medida pode ser compreendido?
<b>IV. REQUISITOS DEPENDENTES DO USUÁRIO-UTILITÁRIO</b>
<b>A. Relevância para as decisões</b>
A medida fornece informações necessárias para realizar uma decisão sobre o desempenho de um programa ou entidade?
<b>B. Oportunidade</b>
As mudanças nos objetos, eventos, ou situações sendo mensuradas são refletidas de maneira rápida o suficiente nas medidas para se tornarem disponíveis antes que a decisão seja tomada?
<b>C. Controlabilidade</b>
Em que medida pode o usuário da medida afetar as mensurações, considerando que recursos estejam disponíveis para isso?

### 2.3.6. Observações finais e critério gerais para orientar os sistemas de informação

Tecidas essas principais considerações sobre a informação de desempenho, e à luz da orientação estabelecida no FMI pelo financista Marc Robinson mencionada acima, parece que, na instituição do orçamento por resultados, os dois princípios-condutores da informação de desempenho a serem sempre colocados em foco pelos gestores financeiros, formuladores de políticas públicas e da política orçamentária e juristas no campo do direito financeiro são a economia e a utilidade.

A informação sobre desempenho deve ser útil para os processos decisórios no âmbito da administração das políticas sociais e do erário; para informar o cidadão acerca do desempenho da atividade governamental e do grau de realização das metas estabelecidas, indicando as prioridades perseguidas pelo Estado; para orientar os agentes envolvidos com o programa e atividade que estão sendo avaliados no sistema de informação.

Para ser útil, no sentido amplo, a informação sobre desempenho deve observar, por evidência, os requisitos de viabilidade apontados. Deve ser válida, clara, compreensível, confiável, comparável e precisa. As avaliações realizadas também devem estar inseridas no contexto adequado, de maneira a refletir uma perspectiva útil sobre a análise dos indicadores.

Além da utilidade, a condução dos sistemas de informação deve ser econômica, a fim de que se tenha viabilidade no seu exercício – a instituição e manutenção de um sistema econômico inviável está fadada ao fracasso.

A informação sobre desempenho e o custo-benefício será sempre avaliada pelos atores envolvidos nos processos de fixação de diretrizes, coletas, monitoramento, avaliação e controle dos dados, de maneira a garantir a sustentabilidade do sistema. Afinal, busca-se justamente alcançar a eficiência na alocação dos recursos financeiros do Estado – e não o seu desnecessário dispêndio.

A harmonia entre economia e utilidade na produção da informação de resultados é um norte que pode facilitar a seleção de indicadores com amparo nos critérios de efetividade e eficiência que são o verdadeiro paradigma do desempenho.

## **2.4. INCORPORANDO A INFORMAÇÃO DE RESULTADOS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

### **2.4.1. Estrutura dos programas e classificação orçamentária**

No âmbito do orçamento por resultados, a estrutura dos programas e sua classificação é redimensionada para que o foco seja dirigido aos produtos e resultados, de forma que resultados e impactos passam a ser o rumo da programação e do planejamento. Evidentemente, os gastos devem ser orientados por programas (orçamento-programa), sendo este um passo pré-constitutivo para a formulação dos arranjos estruturais no orçamento por resultados.

É o programa que viabiliza a conexão dos gastos com os resultados esperados, fixados nas metas, e com os objetivos das políticas públicas. De igual maneira, o quadro de contas nos sistemas de informações financeiras deve observar classificação equivalente, a fim de relatar os gastos com base nos programas<sup>62</sup>. A estrutura dos programas tem papel de protagonismo na ligação entre o planejamento-financeiro e o planejamento estratégico, como bem aponta Diamond:

Desta maneira, a estrutura de programas é a conexão entre o orçamento e o planejamento estratégico geral que reflete o quadro de políticas para as operações do governo. De acordo, a estrutura dos programas é muito mais que uma maneira de classificar gastos, mas deve ser vista como uma ferramenta

---

<sup>62</sup> “Performance informed budgeting requires expenditure to be categorized by the program that it supports, rather than simply economic and administrative arrangements. (Robinson this chapter). This enables expenditures to be clearly linked to program results and government policy objectives. The development of a program-based classification of the budget is therefore often a key tool in the implementation of PIB. In addition, the chart of accounts contained in the financial management information system needs an equivalent classification to enable reporting of actual expenditures on a program-basis.” BANCO MUNDIAL. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 126.

de análise política. É uma forma de considerar o que deve ser custeado, em que nível os fundos devem ser aplicados, e qual o impacto político dos fundos aplicados<sup>63</sup>.

A estrutura dos programas é basicamente o modo com que se descreve o plano de gastos do orçamento em termos de objetivos. De tal maneira, é importante que a estrutura dos programas seja fundamentada em uma visão estratégica ampla, que permita a descrição sobre como as atividades governamentais previstas contribuem para atingir os objetivos da política nacional. Como bem salienta o autor<sup>64</sup>:

Para usar a linguagem do planejamento estratégico, os objetivos nacionais ou áreas estratégicas de resultados são traduzidas em áreas chave de resultados detalhadas e totalmente custeadas, que são responsáveis por unidades governamentais específicas.

No tocante à estrutura dos programas, o orçamento por resultados dá um passo adiante à estrutura tradicional, apresentando os propósitos e objetivos para os quais os recursos são aplicados, o custo dos programas e atividades associadas para atingir tais objetivos, e os produtos a serem produzidos ou serviços a serem entregues em cada programa, observando um elo baseado em resultados<sup>65</sup>. Além dos programas e atividades, previstos no orçamento-programa tradicional, a estrutura do orçamento por resultados ocupa-se também dos objetivos de desempenho, resultados, impactos e alcance dos programas.

A cadeia de resultados pode ser observada, a título exemplificativo, da seguinte maneira: (i) Objetivos do Programa; (ii) Insumos; (iii) Insumos Intermediários; (iv) Produtos; (v) Resultados; (vi) Impactos; e (vii) Alcance.

---

<sup>63</sup> “In this way, the program structure is the link between the budget and the overall strategic planning that reflects the policy framework for government operations. Accordingly, the program structure is much more than a way of classifying expenditures but should be viewed as a tool of policy analysis. It is a way to consider what should be funded, the level of the funds that should be applied, and the policy impact of the funds applied.” DIAMOND, J. *From program to performance budgeting: the challenge of emerging market economies*. Washington D.C.: International Monetary Found, 2003, p. 12.

<sup>64</sup> “To use the language of strategic planning, the national objectives or ‘strategic result areas’ are translated into detailed and fully costed ‘key result areas’ which are the responsibility of specific government units. The latter should then formulate the required detailed implementation plans required for preparing the agency’s budget bid.” DIAMOND, J. *From program to performance budgeting: the challenge of emerging market economies*. Washington D.C.: International Monetary Found, 2003, p. 11.

<sup>65</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007, p. 143.

Shah e Shen ilustram o conceito citando exemplo na política de educação<sup>66</sup>:

1. *Objetivos do Programa* – Aprimorar a quantidade, qualidade e acesso aos serviços educacionais.
2. *Insumos* – Gasto educacional por idade, gênero, área urbana/rural, gasto por série escolar e número de professores, funcionários, instalações, ferramentas e livros.
3. *Insumos intermediários* – Matrículas, coeficiente de estudantes por professor e tamanho das classes.
4. *Produtos* – Notas atingidas, índice de formação de alunos e de abandono.
5. *Impactos* – Nível educacional da população, engajamento cívico, competitividade internacional.
6. *Alcance* – Vencedores e perdedores dos programas governamentais.

Com o uso dos recursos dirigido à concretização das metas e objetivos, o orçamento por resultados assegura maior flexibilidade nas decisões de gasto porque, em comparação ao orçamento tradicional – voltado unicamente à previsão de receitas e despesas – a ênfase não reside nos gastos específicos a serem realizados, nem mesmo apenas no gasto com programas e atividades. Os objetivos e metas de desempenho são mais amplos, compreendendo as prioridades estatais, e avançam as possibilidades técnicas de decisão e a análise das políticas de governo.

A estrutura de programas do modelo de orçamento por resultados é utilizada amplamente, inclusive no Brasil, em diversos programas de nível federal, especialmente nas políticas sociais. É fundamental que se tenha, entretanto, clareza e adequação nas metas fixadas, e que a estrutura voltada aos resultados não seja apenas uma falácia incorporada no orçamento, mas uma efetiva demonstração da realidade e da projeção exigível dos objetivos governamentais para cada programa.

Por isso, a singela reforma na estrutura dos programas do orçamento e na classificação orçamentária não é suficiente para estabelecer um modelo de orçamento de desempenho que, como já se viu, caracteriza-se principalmente com a efetiva utilização da informação de resultados nos processos de tomada de decisão do ciclo orçamentário. É elemento indispensável, de fato, para que a informação de resultados seja incorporada no processo orçamentário, mas sua adoção isolada não garante, de nenhuma forma, que o orçamento passe a ser de fato orientado a resultados.

---

<sup>66</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007, p. 144.

De todo modo, essa guinada na estrutura dos programas é deveras relevante, inclusive para a formulação de políticas públicas. Conforme destaca Ana Cláudia N. Capella<sup>67</sup>, “o modo como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal”. Não há dúvida de que a reflexão se aplica também aos programas do orçamento público.

#### 2.4.2. Sistema de mensuração de desempenho

A incorporação da informação de resultados no processo orçamentário pressupõe o estabelecimento de um sistema de mensuração de desempenho que seja projetado com integração no orçamento. A existência de sistemas isolados, como no caso de políticas públicas, não é suficiente para integrar os dados de desempenho no processo orçamentário. É preciso que, no modelo de análise de desempenho instituído, estabeleça-se uma ligação direta com o planejamento financeiro-orçamentário. Nada obsta, entretanto, que sistemas já existentes sejam utilizados, o que facilita o processo de coleta de informações.

A inserção de metas e indicadores no orçamento é realizada via de regra por uma combinação entre produtos e resultados.

A concentração apenas nos produtos pode dispersar o foco dos impactos que se intenciona com os programas, perseguindo-se resultados quantificáveis e esquecendo-se dos mais difíceis de serem medidos. Ao mesmo tempo, a incorporação apenas de resultados também não é recomendada, pois “enquanto os resultados incorporam um foco mais amplo no impacto dos programas na sociedade e têm maior apelo aos políticos e ao público, eles são muito difíceis de mensurar”<sup>68</sup>.

Deve-se ter em vista que a informação de desempenho é distinta das informações de natureza financeira e todas as peculiaridades precisam ser levadas em conta na sua introdução ao orçamento, não havendo solução única para todo o plexo de programas governamentais. À evidência, os indicadores são mais facilmente aplicáveis aos programas com resultados tangíveis.

---

<sup>67</sup> CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais* (BIB), n. 61, 2006, p. 126.

<sup>68</sup> “While outcomes incorporate a wider focus on the impact of programmes on society and have greater appeal to politicians and the public, they are very difficult to measure.” CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 134.

A respeito, a OCDE define três tipos distintos de programas para esse propósito: (i) programas tangíveis de serviços individuais; (ii) programas intangíveis de serviços individuais; e (iii) programas intangíveis de serviços ideais. A primeira categoria, que envolve a entrega de bens e serviços tangíveis com produtos observáveis (ex. programas de emissão de passaportes e carteiras de motorista), é a mais simples de ser incorporada<sup>69</sup>.

Em serviços intangíveis, como saúde e educação, os sistemas de mensuração de desempenho são mais complexos, mas possíveis de serem introduzidos. Apesar de desafiadoras, essas são as áreas em que a experiência internacional mais tem concentrado a utilização de mecanismos do orçamento por resultados, tendo em vista a necessidade e a pressão social para a entrega de melhores níveis de desempenhos para a população nesses campos vitais para a sociedade.

De acordo com o Banco Mundial, os passos básicos para estabelecer um sistema de informação de desempenho compreendem: a especificação dos objetivos do programa no formato de produtos e resultados (o que, como se viu, pode-se integrar na estrutura dos programas orçamentários), a identificação da lógica interventiva do programa e a informação de desempenho que deverá capturar em que medida os objetivos serão atingidos.

Assim, a integração desses dados nos programas orçamentários pode ser deveras relevante para aferir os resultados atingidos nas avaliações e instruir futuras decisões, a partir dos dados de execução orçamentária.

A identificação dos indicadores a serem associados aos programas tem como primeiro passo essencial a especificação explícita dos objetivos-chave buscados pelo governo. Primeiro, elege-se os resultados para cada categoria de programa – o que, segundo Robinson, é um exercício que pode ser combinado com a elaboração da estrutura de programas de cada ministério ou agência<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> “Three types of programme can be distinguished: tangible and non-tangible individually tailored services, and non-tangible ideal services (OECD, 2001). Performance indicators are more easily applied in programmes which involve the delivery of a tangible good or service with observable outputs such as issuing passports or driving licenses or collecting taxes. It is easier to create reliable unit cost measures for this type of activity. It is possible, although more difficult, to design performance measures for complex services to individuals such as education and health care. Performance indicators are very difficult to apply to activities such as policy advice where the service is non-tangible and outcomes are not visible.” CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 145.

<sup>70</sup> “Expressed differently, it is necessary to clearly state the desired outcomes for each of the major categories of government outputs. The articulation of intended outcomes is an exercise which can usefully be combined with the development of a draft program structure for each ministry/



Com os resultados escolhidos, o autor retrata que o desenvolvimento dos indicadores para o sistema de mensuração de desempenho pode ser compreendido em três estágios. O primeiro estágio é a criação de boas medidas de quantidade de produtos e atividades. O segundo estágio corresponde à unificação dos sistemas de informação de desempenho com sistemas de contabilidade para desenvolver medidas de custo de programas e produtos chave (sistema de mensuração de custos). Enfim, o terceiro estágio diz respeito à observação das áreas mais desafiadoras de medir a qualidade dos produtos e resultados<sup>71</sup>.

Cabe ainda destacar que o desenvolvimento do sistema de informação de desempenho e sua integração no processo orçamentário consiste em um projeto de médio e longo prazo, cujos benefícios podem ser observados progressivamente<sup>72</sup>. A sua introdução no processo orçamentário, de tal forma, também será gradativa, observando o desenvolvimento e o alcance do sistema de informação: de início, contemplando apenas a integração das informações nos dados do orçamento; e daí evoluindo até que tais informações possam ser de fato empregadas pelos tomadores de decisão no processo orçamentário.

### 2.4.3. Sistema de determinação de custos

Além do sistema de mensuração de desempenho, é de igual importância o estabelecimento do sistema de determinação do custo de programas e produtos, essencial para permitir a análise de custo-benefício e da relação entre resultados entregues e gasto realizado. Sobre esse tópico, Marcos Nóbrega afirma que, atualmente, se observa grande deficiência nos sistemas de controle interno da Administração Pública, com quase total desconhecimento dos custos dos serviços prestados, dificultando a melhora da qualidade dos serviços públicos.

Segundo Nóbrega, o conceito de sistema de custos não envolve apenas a contabilidade, como também os indicadores de desempenho sobre a qualidade dos

---

agency”. ROBINSON, M. Results information. ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 40.

<sup>71</sup> ROBINSON, M. Results information. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 41.

<sup>72</sup> “By its nature, the development of performance information for performance budgeting – and for other ‘managing-for-results’ uses – is a medium to long-term project. It is however, a project which can yield some benefits relatively quickly and others progressively over time”. ROBINSON, M. Results information. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 42.

serviços, por exemplo: (i) número de crianças matriculadas e custo por aluno; (ii) número de leitos e custo por paciente nos hospitais públicos; (iii) custo do transporte escolar gratuito; e (iv) custo da merenda escolar etc.<sup>73</sup>

O principal ponto a ser levado em conta sob esse prisma é que a ênfase em produtos e resultados dada pelo orçamento de resultados de nenhuma forma elimina a premente necessidade de identificar insumos e recursos que permanecem sendo os principais elementos do orçamento anual e da contabilidade. Só é possível otimizar a alocação de recursos e aplicar melhor o dinheiro público conhecendo os custos das atividades e programas aplicados para atingir os objetivos e resultados; e, a partir desses custos empenhados, consegue-se apurar a eficiência e economicidade das despesas.

Sob essa perspectiva, o sistema de aferição dos custos é de igual importância ao sistema de mensuração de desempenho, porque um depende do outro a fim de possibilitar a análise dos recursos atribuídos e buscar decisões orçamentárias mais eficientes e eficazes nos processos de planejamento e execução.

O principal para a análise de priorização do gasto e custo-benefício no âmbito geral do governo, de fato, é a determinação dos custos dos programas (*program costing*), uma vez que no orçamento as decisões de prioridade orçamentária são focadas em como distribuir as receitas entre os programas, de tal modo que o ponto de partida é medir o custo de tais programas para permitir a comparação, seja ela informal, seja ela sistemática. O ajuste fino do gasto, por sua vez, se dá nos componentes desagregados dos programas no âmbito dos órgãos e agências, que também demandam a informação de custos<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 693-729.

<sup>74</sup> A observação é de Robinson: “For expenditure prioritization purposes, it is program costing which is usually seen as of primary importance. In other words, with expenditure prioritization decisions viewed as a matter of deciding how to allocate money between programs, the starting point is to measure program costs so as to permit a comparison – be it informal or more systematic – between program costs and benefits. The approach is based upon the widely-held assumption that at the level of the government-wide budget, it is in general only practical to set priorities in terms of the broad categories of expenditure which programs represent. From this perspective, the appropriate place for more detailed expenditure prioritization is internally within agencies, and it follows that for this purpose agencies will require cost information for more disaggregated program components (for example, sub-programs).” ROBINSON, M. Cost Information. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 59.

Na mesma linha de raciocínio, Diamond salienta que, para a estrutura de programas ser implementável, há de haver mecanismos adequados a fim de custear os programas, de sorte que o produto dos programas possa ser relacionado ao seu custo orçamentário, e, por último, aos seus benefícios, de modo a julgar o desempenho do programa.

O autor ainda afirma que, seja qual for o critério utilizado, esses devem ser especificados dentro de um sistema de custos que cubra todo o governo, produzindo informações precisas sobre os programas, não sendo por demais complexo ou demandando excesso de recursos<sup>75</sup>.

Robinson, no seu turno, relata que o desenvolvimento da informação de custos não se faz somente com a busca da gama mais completa de informações dos custos para atingir resultados, empregando metodologia de contabilidade sofisticada e precisa. A estratégia de custo de informações deve “ser guiada por escolhas sobre a forma de orçamento por resultados sendo implementada, porque diferentes formas de orçamento por resultados têm diferentes requisitos de informação”<sup>76</sup>.

Por fim, note-se que o sistema de mensuração de custos deve ser orientado pela economia, de maneira que o custo de sua instituição deve ser ponderado em equilíbrio com os benefícios daí advindos. É preciso cotejar os benefícios trazidos para os processos de decisão pelos melhores sistemas de determinação de custos em contraste com os recursos que são exigidos para a sua manutenção; afinal, não é razoável que se tenha um sistema caro sem o consequente aproveitamento.

#### 2.4.4. Planejamento, financiamento e responsabilidade institucional

Para que a informação de resultados seja devidamente incorporada no processo orçamentário e utilizada nos processos de decisão, sua integração deve ocorrer em todas as etapas do ciclo orçamentário, compreendendo o planejamento-financeiro, execução e controle do orçamento. De igual modo, surte efeito nas

---

<sup>75</sup> DIAMOND, J. *From program to performance budgeting: the challenge of emerging market economies*. Washington D.C.: International Monetary Found, 2003, p. 19-20.

<sup>76</sup> “Cost information strategy must, rather, be guided by choices about the form of performance budgeting being implemented, because different forms of performance budgeting have different information requirements. It must also be guided by recognition of the high marginal cost of better cost information and their consequent need to strike a balance between these costs and the decision-making benefits of better-quality information.” ROBINSON, M. Cost information. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007, p. 59.

negociações orçamentárias para financiamento dos programas e na responsabilidade institucional do ponto de vista orçamentário.

No âmbito das negociações orçamentárias, a utilização da informação de desempenho concede um caráter técnico para as discussões de planejamento e financiamento de ministérios e programas, elevando a ênfase no estabelecimento de metas e mensuração de resultados.

Com os dados de desempenho integrados nos processos orçamentários, os atores políticos que precisam de recursos têm na informação de desempenho um novo elemento em jogo para pautar as discussões nas decisões de financiamento. Há grande debate sobre como deve ser a ligação entre a informação de desempenho e o financiamento e raramente os dados de resultados são usados para determinar as alocações de recurso.

Conforme relatório da OCDE, alguns países inclusive possuem uma abordagem formal que exige de todos ministérios a apresentação de planos de desempenho para o Ministério das Finanças, em conjunto com as propostas de gasto, enquanto outros países possuem uma abordagem não tão geral, aplicando os planos de desempenho e resultados apenas para alguns ministérios e setores ou apenas para os que pedirem financiamento para novos programas ou recursos adicionais para os programas já existentes<sup>77</sup>.

O financiamento dos programas está também ligado ao planejamento da atividade estatal. A integração da informação de resultados no processo orçamentário passa a orientar o planejamento-financeiro do Estado a partir dos critérios de resultados, revelando, por conseguinte, maior transparência, responsabilidade, clareza e realismo nos objetivos a serem perseguidos, o que também resulta em uma avaliação eficaz e eficiente sobre a concretização desses objetivos.

Em consonância com essa observação, o Banco Mundial destaca que a “a ênfase em resultados encoraja maior ênfase no estabelecimento transparente de objetivos no planejamento, e fornece informação sobre o que está funcionando e o que não está”<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007, p. 43.

<sup>78</sup> “Despite the challenges, the potential benefits from the use of performance information in the budget process appear significant. The emphasis on results encourages greater emphasis on the transparent setting of objectives in planning, and provides information on what is working and what is not. Legislatures and the public are also likely to continue to demand results (and information to assess it) for their taxes.” WORLD BANK. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 30.

A ênfase em resultados, conseqüentemente, implica também um destaque do processo de planejamento, auxiliando na compreensão e melhor entendimento das metas e prioridades do governo e em como os programas contribuem para atingir tais metas.

É no palco do planejamento que as metas serão fixadas, a partir da avaliação dos resultados atingidos – estágio no qual os rumos da atividade do Estado serão fixados, à luz de critérios tangíveis de resultados a serem alcançados em harmonia com o macro plano constitucional de direitos e com o projeto democrático de governo. A ênfase em resultados dá força para o planejamento<sup>79</sup>.

Há também mecanismos interessantes no planejamento que também são frequentemente relacionados ao orçamento por resultados, como por exemplo o Banco de Projetos, visando a escolha dos projetos de investimento que melhor se adequem à relação custo-benefício de acordo com o programa político estatal<sup>80</sup>.

Além disso, a informação por resultados integrada no processo orçamentário impacta a responsabilidade institucional de gestores, planejadores e agentes da Administração Pública nos processos de planejamento e financiamento.

Nesse ponto, a OCDE relata que os Ministérios de Finanças podem utilizar a informação de resultados justamente para tornar agências e ministérios responsáveis pelo desempenho, inclusive com mecanismos de incentivos e sanções<sup>81</sup>. Não

---

<sup>79</sup> “OECD countries have reported a number of benefits from using performance information, not least the fact that it generates a sharper focus on results within government. The process also provides more and better understanding of government goals and priorities and on how different programs contribute to them. At the same time, performance information encourages greater emphasis on planning and offers a good indication of what is working and what is not. This tool also improves transparency, by providing more and better information to legislatures and the public.” WORLD BANK. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 83.

<sup>80</sup> Sistema como esse foi proposto em Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal sobre o Projeto de Lei n. 229 de 2009, relatado pelo Senador Ricardo Ferraço: “A exemplo de boas práticas internacionais na gestão dos investimentos públicos, propomos a criação de Sistema Nacional de Projetos de Investimento (SNIP) que consubstanciará os sistemas dos entes da Federação com mais de 200 mil habitantes. O SNIP tem como objetivo melhorar a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas de investimentos que gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as orientações das políticas do Governo”.

<sup>81</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD, 2007, p. 44.

obstante, a responsabilização demanda a existência de informações adequadas de desempenho que permitam julgar a performance a partir dos resultados exibidos<sup>82</sup>.

#### 2.4.5. Mecanismos para promover o desempenho, incentivos e sanções financeiras

A simples integração da informação de resultados no processo orçamentário não basta para que o desempenho estatal venha a ser aprimorado; essa informação precisa ser utilizada e, assim, vêm à tona os mecanismos para promover o desempenho que auxiliam em promover a performance das atividades da Administração Pública.

Com efeito, conforme relata Hassan Ouda, o aprimoramento da eficiência, da qualidade e da efetividade dos gastos públicos é alcançado por meio de decisões que determinam a realocação e reatribuição dos recursos, o desenvolvimento de métodos de trabalho aprimorados, a adoção de práticas otimizadas e o ajustamento das prioridades<sup>83</sup>.

Ao examinar o uso da informação de desempenho, Curristine relata que os usos mais comuns observados são os seguintes: (i) nas decisões orçamentárias, a informação de desempenho é utilizada em conjunto com outras informações para determinar a alocação dos recursos; (ii) com função sinalizadora, para monitorar o desempenho de organizações e agências e evidenciar os casos em que medidas interventivas são necessárias; (iii) avaliações do gasto conduzidas pelos ministérios em exercícios de revisão do gasto; e (iv) administração dos programas pelos ministérios responsáveis<sup>84</sup>.

É fundamental que existam, portanto, mecanismos a fim de estimular o desempenho para toda a gama de atores envolvidos no processo orçamentário e na Administração Pública, de maneira a facilitar a integração da informação de resultados como verdadeira rotina orçamentária. Desses mecanismos, a fixação

---

<sup>82</sup> “Improved accountability is dependent on adequate information to judge performance. There is no point in designing and implementing a program structure if there is no information for their evaluation. The design of programs should take into account the practicality of constructing a comprehensive and regular information and reporting system to provide relevant data in a timely manner.” DIAMOND, J. *From program to performance budgeting: the challenge of emerging market economies*. Washington D.C.: International Monetary Found, 2003, p. 19.

<sup>83</sup> OUDA, Hassan A. G. Suggested framework for implementation of performance budgeting in the public sector of developing countries with special focus on Egypt. In: *13th Biennial CIGAR Conference*, 2011.

<sup>84</sup> CURRISTINE, T.; JOUMARD, I.; LONTI, Z. Improving public sector efficiency: challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, 2007, v. 7, n. 1, p. 18.

de incentivos e sanções financeiras do ponto de vista orçamentário é a medida mais amplamente utilizada.

Com esse método, são estabelecidos incentivos (prêmios) e sanções financeiras no orçamento de acordo com o desempenho dos ministérios, organizações e agências, dentro de limites razoáveis. Procura-se recompensar no orçamento aqueles que atingem suas metas, enquanto são estabelecidas sanções aos que apresentarem desempenho negativo.

Hassan Ouda sustenta que, para uma entidade do setor público ser bem-sucedida, é essencial que se tenham medidas de sucesso cuidadosamente definidas. Isso envolve um processo estruturado para a conexão entre os objetivos do governo a fatores críticos de sucesso e a medidas de desempenho associadas.

Nesse sentido, o comportamento dos gestores públicos estará diretamente ligado aos critérios de desempenho sobre o qual a sua remuneração é fixada. Há, dessa forma, um valor motivacional na vinculação entre a remuneração e a análise de desempenho<sup>85</sup>.

Não obstante, a grande dificuldade desses incentivos e sanções revela-se na própria natureza da decisão orçamentária, envolvida por problemas e contextos de elevada complexidade, inclusive nos aspectos institucionais e políticos.

Curristine, Joumard e Lonti apontam alguns dos desafios dos incentivos e sanções advindos da análise da informação de desempenho.

Segundo os autores, apesar da atração intuitiva de recompensar o bom desempenho e sancionar o desempenho ruim, adotar esse tipo de medida de forma automática pode caracterizar cenários problemáticos, pois (i) não se levaria em conta as prioridades do governo e as limitações orçamentárias; (ii) os indicadores de desempenho não explicam as causas subjacentes da performance ruim; e (iii) o desempenho em qualquer ano é influenciado por uma variedade de fatores, internos e externos, que podem estar fora do controle do órgão avaliado. Além disso, é preciso levar em consideração se a qualidade da informação de desempenho é relevante para que possa ser utilizada em decisões de incentivos e sanções<sup>86</sup>.

A despeito dos desafios, o mecanismo é relevante e possui notável capacidade indutora de comportamentos no âmbito do setor público para estimular o melhor desempenho, caso o sistema seja estabelecido com critérios claros, razoáveis e

---

<sup>85</sup> OUDA, Hassan A. G. Suggested framework for implementation of performance budgeting in the public sector of developing countries with special focus on Egypt. In: *13th Biennial CIGAR Conference*, 2011, p. 24.

<sup>86</sup> CURRISTINE, T.; JOUMARD, I.; LONTI, Z. Improving public sector efficiency: challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 7, n. 1, 2007, p. 16-17.

úteis para uma avaliação adequada, dentro de padrões auditáveis que garantam a segurança do modelo instituído.

Por isso, é de extrema importância ter cautela com a possibilidade de incentivos perversos, que estimulem as organizações públicas a fraudar e manipular dados com o objetivo de situar em melhor colocação nas avaliações de desempenho.

Sob essa perspectiva, é ideal que se priorize os incentivos em vez das sanções, pois “é politicamente irracional esperar que agências forneçam informações objetivas se estas serão usadas para cortar os seus programas”<sup>87</sup>.

#### 2.4.6. Flexibilidade financeira e flexibilidade gerencial

A incorporação da informação de resultados no processo orçamentário também demanda que se mitigue a ênfase em insumos, privilegiando a ênfase em produtos e resultados – o que corresponde a atribuir maior flexibilidade financeira aos destinatários das dotações orçamentárias, de sorte que os recursos sejam atribuídos para alcançar objetivos e não para a aquisição de insumos previamente eleitos no orçamento.

A flexibilidade financeira está atrelada também a flexibilidade gerencial, sendo uma inalcançável sem que se tenha a outra, uma vez que não é possível que se tenha liberdade para administrar sem ter certa liberdade para gastar – e não há liberdade para gastar que não corresponda a uma liberdade para administrar, tendo em vista as atividades do Estado.

Não se trata de igualar a administração das atividades públicas com a administração das atividades privadas; mas de flexibilizar as potencialidades administrativas e financeiras dos gestores, sob o paradigma da incorporação de critérios de desempenho no processo orçamentário e administrativo, vertendo o foco do planejamento e controle para os produtos e resultados da gestão, e não para os insumos e atividades que demandam gasto.

Na lição da OCDE:

A introdução de metas de produtos e/ou resultados como um sistema de controle da administração demanda controles de insumo relaxados a fim de dar aos administradores liberdade para usar recursos para atingir resultados e melhorar o desempenho<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> CURRISTINE, T.; JOURMARD, I.; LONTI, Z. Improving public sector efficiency: challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 7, n. 1, 2007, p. 16-17.

<sup>88</sup> CURRISTINE, T. Governance performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 137. “The introduction of output and/or outcome targets as a system of management control requires relaxed input controls in order to give managers the freedom to use resources to achieve results and improve performance”.



Apesar disso, Curristine relata que não há grandes evidências de que isso tenha sido atingido na prática, com grandes variações entre os países.

Os Estados Unidos da América, por exemplo, não adotam em grande grau a flexibilização dos controles de insumos, enquanto países como Austrália e Holanda possuem controles mais relaxados. De todo modo, é relevante que se tenha uma flexibilidade mínima permitindo que os agentes possam atingir os resultados, pois se os meios para atingi-los forem controlados em sua totalidade, a conduta da administração estará completamente petrificada e inapta a criar mudanças.

Isto também se aplica na formação dos indicadores de desempenho. Não parece adequado que tais indicadores venham a ser instituídos de maneira excessivamente hierárquica. Os gestores, organizações e agências submetidos aos indicadores devem ter também participação ativa e iniciativa para indicar os seus próprios indicadores a serem utilizados, de maneira a ter maior envolvimento e aceitação nestes indicadores.

Parece principal compreender aqui que a administração burocrática baseada em comandos hierárquicos superiores é ineficaz para solucionar o problema do desempenho e eficiência do setor público.

Impõe-se a constituição de arranjos multilaterais com maior flexibilidade administrativa e financeira às entidades, que pode ser instituída com soluções jurídicas, inclusive contratuais, com o fim de criar compromissos na Administração Pública em torno do desempenho.

Trata-se de envolver os setores da Administração Pública como um todo a favor da realização de objetivos, desconstituindo amarras tradicionais dos mecanismos de exercício do poder.

Busca-se colaboração ativa de todos os atores envolvidos no processo de realização da atividade pública, e não somente o cumprimento formal de regras, exigências e ordens.

Para isso, o fortalecimento da liberdade de meios, administrativa e financeira, parece crucial ferramenta de trabalho a fim de alcançar os desideratos constitucionais sob a ótica do orçamento por resultados e da incorporação de critérios de desempenho na atividade financeira do Estado.

## ORÇAMENTO POR RESULTADOS E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

### 3.1. POR UM CONCEITO JURÍDICO DE RESULTADO EXIGÍVEL NO DIREITO FINANCEIRO

#### 3.1.1. Das acepções do orçamento por resultados

O termo orçamento por resultados, inclusive pela natureza de sua matriz linguística, o “*performance-based budgeting*”, comporta diversos significados, porque pode ser lido na condição de substantivo – tratando propriamente de um orçamento por resultados – ou na condição de verbo, no sentido de orçar por resultados ou de realizar o orçamento com base resultados.

Essa multiplicidade de significados parece induzir a diferentes perspectivas do orçamento por resultados que podem ser identificadas. São elas a perspectiva de técnica de gestão, modelo orçamentário, princípio orçamentário e regra jurídica.

A primeira perspectiva que emerge da expressão orçamento por resultados é a sua utilização como técnica de gestão. O conceito parte da própria natureza da administração por resultados e da utilização da informação de resultados nos processos de gestão para alcançar a eficiência administrativa nos programas de ação governamental.

Com efeito, a eficiência é princípio constitucional inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e pressupõe que a Administração Pública empregue métodos e técnicas que possibilitem a melhor relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados nas atividades do Estado<sup>1</sup>.

É inegável que o orçamento público possui uma perspectiva administrativa<sup>2</sup> na determinação da alocação dos recursos, no âmbito do Poder Executivo e da Administração Pública, que serão gastos com as atividades governamentais, caracterizando-se como plano financeiro interno da administração, que será por ela executado. A realização dos atos da atividade financeira do Estado pela atuação administrativa de seus órgãos evidencia sua perspectiva administrativa<sup>3</sup>.

Sob esse ângulo, o orçamento por resultados pode ser concebido como *técnica de gestão*, incidindo sob a perspectiva administrativa do orçamento público – hipótese em que a atividade executiva ganha protagonismo no estabelecimento de métodos para aprimorar sua eficiência, buscando a integração e utilização da informação de desempenho como critério intra-administrativo determinante para a condução certos programas e atividades, a fim de estimular a entrega de melhores resultados na gestão.

É nessa vereda que Regis Fernandes de Oliveira reflete sobre o instituto:

O orçamento de resultado (ou de desempenho) aponta interessante questionamento sobre o orçamento clássico. Não é, no entanto, a solução para problemas que se enfrentam na aplicação das despesas orçamentárias.

---

<sup>1</sup> Cf. REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1992, p. 110.

<sup>2</sup> “Outra perspectiva é *administrativa*. Por este caminho detectam-se as discussões iniciais com a sociedade e no interior do governo para saber como serão despendidos os recursos. Ao lado de tal espaço limítrofe com as perspectiva política, vê-se a resolução interna de discussão entre os agentes públicos até se consumir com a formatação de documento hábil”. OLIVEIRA, R. F. de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDDE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014, p. 14.

<sup>3</sup> “A atividade financeira do Estado, no âmbito de uma Teoria da Constituição, colhe a organização estatal ao menos sob três perspectivas: 1) como complexo de órgãos legislativos e executivos habilitados para tomar decisões, nos limites entabulados pela Constituição, das escolhas sobre despesas públicas, gestão do patrimônio estatal e destino das receitas públicas, que dão continuidade à atividade financeira (*decisão política ou jurídico-legislativa*); 2) como atividade administrativa dos órgãos de Estado que realizam, *in concreto*, os atos da atividade financeira (*atos administrativos*); e 3) como conjunto de competências com capacidade para promover a atuação do Estado e determinar funções a serem atendidas pela atividade financeira estatal (*atos administrativos, de intervenção ou legislativos*).” TORRES, H. T. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 126.

É mais um instrumento colocado nas mãos dos agentes públicos para que possam desempenhar bem a função pública.

Através dele podem-se fixar finalidades específicas de atingimento e estruturar os mecanismos para que possam ser alcançados.

Mediante planejamento e planificação aliados ao controle do cumprimento de metas é que o orçamento de desempenho se constitui em poderoso instrumento no exercício da gestão pública.

Não se trata de orçamento diferente dos demais. É mera técnica de gestão para facilitar a consecução de finalidades específicas definidas pelos agentes políticos<sup>4</sup>.

De fato, o orçamento de desempenho, quando aplicado no âmbito do Poder Executivo e da Administração Pública como *técnica de gestão* voltada à otimização dos resultados, isola-se na perspectiva administrativa do orçamento, configurando mero mecanismo administrativo dentro de um sistema jurídico e orçamentário já estabelecido.

Vale dizer: a atuação empreendedora de um dado gestor público pode utilizar de técnicas de gestão, entre elas o orçamento por resultados, buscando atingir “finalidades específicas” designadas em certos programas e atividades mediante o uso da informação de desempenho nos processos de decisão e com o emprego de métodos como o aumento da flexibilidade gerencial, programas de incentivos e sanções e formas de responsabilização por resultados.

De outro lado, o orçamento por resultados pode transcender a feição administrativa (*técnica de gestão*) e, com frequência, é tido como *modelo orçamentário*, do qual o orçamento-programa é parte integrante. Trata-se da evolução do orçamento-programa, em que o foco dos programas orçamentários no orçamento global orienta-se a partir de produtos e resultados e não principalmente por atividades.

Como modelo orçamentário, o orçamento por resultados representa uma evolução do formato do orçamento e dos programas, bem como da classificação orçamentária, modificando também a orientação dos atores do ciclo nas etapas de planejamento, execução e controle.

Parece que na medida em que o orçamento por resultados deixa de constituir uma iniciativa isolada no âmbito do Poder Executivo, integrando-se no sistema orçamentário com a interação do Poder Legislativo, dos órgãos de controle e da população, não é possível mais caracterizá-lo como técnica de gestão.

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014, p. 24.

A instituição de mecanismos como o GPRA e o PART americano transformam a orientação do orçamento e, desse modo, caracterizam um novo formato ou modelo orçamentário, com a utilização de metas de desempenho atreladas ao orçamento.

Ao tratar da importância do formato do orçamento, Shah descreve que, apesar de não afetar necessariamente o total de recursos despendidos, o modelo afeta os processos de decisão, influenciando as comparações que serão feitas, direcionando os gestores eleitos às importantes considerações sobre políticas públicas.

Não se trata, entretanto, de orçamento completamente distinto do orçamento-programa; em verdade, o orçamento-programa é elemento constitutivo do modelo orçamento por resultados. Na lição de Robinson, “o orçamento-programa é o mecanismo do orçamento por resultados que tem tido a influência mais duradoura”<sup>5</sup>.

Nesse sentido, Anwar Shah do Banco Mundial define orçamento por resultados como “o sistema de orçamento que apresenta os propósitos e objetivos para os quais recursos são necessários, o custo dos programas e atividades associadas propostas para atingir tais objetivos, e os produtos a serem produzidos ou serviços a serem prestados sob cada programa”<sup>6</sup>. A respeito, confira-se os modelos comparativos apresentados também pelo Banco Mundial nos Anexos.

Outro significado possível é o orçamento por resultados pelo conjunto de princípios orçamentários<sup>7</sup> e procedimentos que o caracterizam.

---

<sup>5</sup> ROBINSON, Marc. Performance budgeting models and mechanisms. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funds and results*. IMF, 2007, p. 4.

<sup>6</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007, p. 143.

<sup>7</sup> A discussão sobre a caracterização dos princípios jurídicos é vasta na doutrina contemporânea, considerando as lições de doutrinadores consagrados como Dworkin e Alexy. Para Alexy temos que: “Por outro lado, os princípios são *mandamentos de otimização*. Como tais, são normas que ordenam que algo seja realizado em máxima medida relativamente às possibilidades reais e jurídicas”. ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 85. Dworkin, por sua vez, fala em uma dimensão da moralidade: “Denomino ‘princípio’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36. Não se pretende penetrar a fundo nos detalhes dessa discussão, mas é consenso na doutrina internacional de direito das finanças públicas a existência de um núcleo de “*performance budgeting principles*” ou princípios do orçamento por resultados.

Conforme retrata Allen Schick, com a evolução do orçamento por resultados, a expressão passou a ser uma nomenclatura ampla abrangendo processos que propõe a expansão do espaço fiscal, a melhora do serviço público e a eficiência administrativa, assim como as revisões dos programas de governo e os incentivos para as realocações de recursos públicos<sup>8</sup>.

Sob essa conotação, inovações como avaliação de programas, revisão de gasto, entre outras, são incorporadas no âmbito mais amplo do orçamento por resultados.

Vale anotar também que é possível adotar os princípios do orçamento por resultados em revisões de gasto, na redistribuição de recursos e até na elaboração da proposta de orçamento, sem que isso afete diretamente o modelo ou sistema orçamentário em vigor.

Esse conjunto de princípios articulados sob o orçamento por resultados refletem a busca por resultados no processo orçamentário e o atendimento à eficiência, efetividade e economicidade nas despesas públicas. Trata-se da orientação do orçamento com base em resultados. A positivação jurídica de que o orçamento deve ser orientado a resultados dá origem à adoção de um princípio orçamentário da busca por resultados, que se aplicará a todo o sistema<sup>9</sup>.

Allen Schick, em artigo recente apresentado ao grupo de orçamento da OCDE, retrata que o orçamento por resultados pode ser visto como instrumento de Administração Pública, instrumento de política socioeconômica, instrumento

---

<sup>8</sup> “PB has become an elastic label that is stretched to encompass a wide range of processes that purport to expand fiscal space, improve public services and administrative efficiency, review government programs, and spur reallocation of budgeted funds. This approach aims to integrate discrete innovations under the performance budgeting umbrella, and to thereby harmonize the separate reforms and their data requirements. PB-extenders include program evaluation, spending reviews, and other initiatives that appear in the next several paragraphs.” SCHICK, A. The metamorphosis in performance budgeting. In: *34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. Paris: OECD, 2013, p. 5.

<sup>9</sup> Vale trazer à tona a observação de Humberto Ávila a respeito de buscas pelos fins referidos pelos princípios: “O importante é que, se o estado de coisas deve ser buscado, e se ele só se realiza com determinados comportamentos, esses comportamentos passam a constituir necessidades práticas sem cujos efeitos a progressiva promoção do fim não se realiza. Como afirma Weinberger, a relação meio/fim leva à transferência da intencionalidade dos fins para a dos meios. Em outras palavras, a positivação de princípios implica a obrigatoriedade da adoção dos comportamentos necessários à sua realização, salvo se o ordenamento jurídico predeterminar o meio por regras de competência”. ÁVILA, H. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 103.

de responsabilidade democrática e instrumento de engajamento do cidadão em torno do orçamento<sup>10</sup>.

Por fim, o orçamento por resultados também pode conotar a aceção de norma jurídica, de acordo com os arranjos institucionais e o quadro legal (*legal framework*) de um dado sistema orçamentário. Se o modelo de orçamento por resultados é positivado em um sistema, o termo pode referenciar a sua estrutura no ordenamento jurídico.

### 3.1.2. Direito como condutor do ciclo orçamentário

O direito é condutor do ciclo orçamentário em todas as suas fases. A norma jurídica financeira é que integra os sistemas de planejamento, execução e controle do orçamento público. O que vincula cada um destes sistemas entre si são as normas de direito financeiro, princípios da Constituição Financeira e os procedimentos legais estabelecidos.

A despeito dos esforços no Brasil para direcionar o processo orçamentário com base nos resultados do gasto, é preciso um esforço conjunto ao longo de processo orçamentário, centrado não apenas nas etapas atribuídas ao Poder Executivo, a fim de que se possa ter de fato uma mudança de orientação.

Sob esse pano de fundo, as etapas do ciclo orçamentário devem estar devidamente interligadas em um ciclo benigno de retroalimentação que harmonize planejamento, execução e controle. Essencial, também, que sejam sanadas as máculas que causam entraves entre as etapas do ciclo, possibilitando que as engrenagens operem com fluidez.

O ciclo orçamentário instituído pela Constituição de 1988, para além do tradicional ciclo de planejamento-execução-controle, abrange um processo amplo, que, segundo Maldonado Sanches<sup>11</sup>, compõe-se das seguintes etapas insuscetíveis de aglutinação: (i) formulação do planejamento plurianual pelo Executivo; (ii) apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo; (iii) proposição de metas e prioridades para a administração e a política de alocação de recursos pelo Executivo; (iv) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; (v) elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo; (vi) apreciação, adequação e autorização

---

<sup>10</sup> SCHICK, Allen. The metamorphoses of performance budgeting. In: *34<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. OECD – GOV/PGC/SBO(2013), 27 de maio de 2013.

<sup>11</sup> Cf. SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. in: giacomoni, james; pagmissat, José Luiz (org.). *planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1.

legislativa; (vii) execução dos orçamentos aprovados; e (viii) avaliação da execução e julgamento das contas.

Dessa forma, a materialização das iniciativas orçamentárias no sistema existente pode ocorrer somente pelo direito. Qualquer iniciativa isolada de reforma, sob qualquer pretexto, será ilusória caso não envolva os sistemas que compõem o ciclo e discipline o papel de cada um deles na sua instituição. Conforme a lição de Maldonado Sanches:

Esse processo articulado, denominado ciclo orçamentário, resulta da singular natureza do orçamento, que desde as suas mais remotas origens – ao final da primeira metade deste milênio –, tem sido entendido como instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de checks and balances constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado<sup>12</sup>.

Deve-se ter essa questão em mente quanto ao orçamento por resultados. Não basta que o modelo ou a técnica seja adotada apenas por uma das instâncias do ciclo, posto que sua eficácia depende da construção interligada dos mecanismos de planejamento, execução e controle. Se, por exemplo, o Poder Executivo de um determinado Estado ou Município decide por instituir o orçamento por resultados, dependerá do envolvimento de todos os vetores do ciclo orçamentário e, assim, dependerá do direito para conduzir a iniciativa.

De modo similar, um órgão de controle que procure balizar a responsabilidade institucional por resultados dependerá de critérios definidos para cumprir esta missão e, desse modo, deverá se basear nas normas jurídicas existentes para tanto.

A nítida complexidade jurídica e política do orçamento público, com os intrincados relacionamentos entre os Poderes que envolve em todos os seus estágios, torna o direito financeiro o verdadeiro fio condutor do processo orçamentário. De tal modo, as regras jurídicas positivas induzem comportamentos no ambiente orçamentário porque vinculam todos os atores envolvidos no processo, desde a elaboração até o controle do orçamento.

Nessa linha de raciocínio, a eficácia do orçamento por resultados clama pela intervenção do direito, especialmente no estabelecimento dos arranjos institucionais que fixam suas regras e condições.

---

<sup>12</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGMISSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 187.



A doutrina internacional sobre o tema, com assento na experiência que se tem tido ao redor do mundo com o modelo, assevera que a garantia da efetividade e permanência dos mecanismos do orçamento por resultados no médio e longo prazo depende da sua instituição no ordenamento jurídico e na reforma legal do sistema orçamentário<sup>13</sup>.

Os desafios do orçamento por resultados só podem superados com a intervenção do direito financeiro. As tentativas de criar um sistema orçamentário com base em resultados ignorando o aspecto jurídico em geral são fracassadas, dadas as dificuldades de fixá-lo no tempo e à vista dos comandos legais estabelecerem um outro sistema orçamentário, totalmente divorciado das inovações que se pretende introduzir.

O direito é assim a estrutura-base sobre a qual o orçamento por resultados deve-se assentar, e ao jurista no direito financeiro cabe prever quais são os arranjos institucionais mais adequados a serem utilizados em cada ordenamento jurídico, de acordo com as suas peculiaridades.

### 3.1.3. Orçamento por resultados e segurança jurídica

O planejamento financeiro-orçamentário no seu conteúdo jurídico deve assegurar a segurança jurídica, permitindo a transparência democrática na percepção dos resultados prioritários escolhidos pelo Estado, que devem ser efetivamente perseguidos na instituição das políticas.

A execução dos planos conforme aprovados e o cumprimento das metas previstas são condições essenciais de responsabilidade institucional e democrática do governo. O cumprimento do planejamento e das metas previstas nos planos corresponde à garantia de segurança jurídica do cidadão quanto aos objetivos e programas do Estado.

O resultado esperado no planejamento não representa mera quimera ou ambição, mas um compromisso democrático dos representantes eleitos com a população

---

<sup>13</sup> Rememore-se o trecho de Schick já salientado anteriormente: “Except in countries where it is prescribed by legislation, the installation PB often is provisional and subject to frequent adjustment. Even when its arrival is accompanied by political fanfare and self-congratulatory acclaim, PB appears to be perennially on trial and uncertain of its staying power. Whether because a new government is seated or new reforms become more fashionable, PB is likely to be replaced in due course by a later version, which rather than acknowledging its debt to previous performance-oriented initiatives stakes claim to be breaking virgin ground.” SCHICK, A. The metamorphosis in performance budgeting. In: *34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*. Paris: OECD, 2013, p. 5.

que, além de fixar as metas, distribui os recursos e informa os meios pelos quais os resultados serão atingidos<sup>14</sup>.

Dessa forma, os resultados programados no planejamento passam a ser juridicamente exigíveis, na medida em que são aprovados nas leis orçamentárias. Por seu turno, o desrespeito às metas e programas prioritários, e o descaso na entrega dos resultados prometidos e descritos no planejamento, caracteriza verdadeira quebra da segurança jurídica e ruptura do Estado de direito.

Destaque-se que a Constituição Financeira reverbera entre suas funções justamente a garantia segurança jurídica. Em consonância com a teoria da Constituição Financeira de Heleno Torres:

A Constituição Financeira visa a cumprir funções bem definidas, a saber: a função de eficiência organizativa e continuidade do Estado fiscal, de garantia ou de segurança jurídica, de eliminação de privilégios, de integração ou de controle<sup>15</sup>.

O orçamento público, por sua vez, deve conferir segurança jurídica e “previsibilidade às relações jurídicas da atividade financeira do Estado, em virtude das funções fundamentais a serem atendidas pelo orçamento”<sup>16</sup>. Sob esse ponto de vista, as peças orçamentárias são instrumentos jurídicos que devem servir à função

---

<sup>14</sup> Vale trazer à baila a crítica de Bercovici a respeito da Constituição de 1988 nesse ponto: “Apesar de o planejamento ser essencial para a realização das políticas públicas e para assegurar a propriedade social, o texto constitucional de 1988, segundo Eros Grau, é pobre nas suas referências ao planejamento, o que causa estranheza, tendo em vista que a atuação estatal sob uma Constituição dirigente, como a nossa, se caracteriza pela visão prospectiva e pela preocupação com a realização de políticas públicas. Não há também no texto constitucional qualquer controle ou garantia para assegurar a efetividade do plano de desenvolvimento, que, na mentalidade política dominante, é identificado com governos determinados, não com políticas nacionais de longo prazo”. BERCOVICI, G. *Constituição e superação das desigualdades regionais*. In: GRAU, E. R.; G. FILHO, W. S. (Org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 82.

<sup>15</sup> TORRES, H. T. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 105. Observa-se ainda o comentário à página 165: “A economia de mercado demanda, permanentemente, contínua *segurança jurídica* para os seus agentes econômicos, para previsibilidade, calculabilidade e confiança ao futuro das relações jurídicas, porquanto suas decisões econômicas dependem das informações do Estado e suas ações. Esta é uma das principais funções da Constituição Financeira”.

<sup>16</sup> TORRES, H. T. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 340.

de garantia da segurança jurídica quanto aos programas governamentais, o que exige cumprimento estrito do planejamento.

De tal maneira, tem-se que os resultados previstos nas metas são exigíveis como garantia da segurança jurídica e da previsibilidade da Administração Pública.

### 3.1.4. Do conceito jurídico de resultado no direito financeiro

Cabe indagar, portanto, se é possível identificar um conceito jurídico de resultado no direito financeiro no ordenamento jurídico brasileiro e na Constituição Financeira.<sup>17</sup> Há uma legalidade no conceito de resultado, de forma que urge questionar qual é o resultado juridicamente esperado do orçamento público<sup>18</sup>.

É possível identificar no ordenamento jurídico financeiro um conjunto de normas jurídicas tratando do planejamento, programação, análise, racionalização, sequenciamento e controle dos produtos e resultados das despesas com programas governamentais no processo orçamentário (v.g. arts. 70, 74165, 166, § 1º, da CRFB, arts. 4º, I, e, da LRF; art. 75, II da Lei n. 4.320/64; arts. 1º, § 1º, 38, IV, e 49 da Lei n. 8.443/92; arts. 7º, 8º, 19, 20, 24, II, V e XI, da Lei n. 10.180/2001).

A Constituição da República estabelece no art. 165 que o Plano Plurianual deve prever as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por seu turno, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da Administração Pública federal. No regime constitucional, os planos e programas nacionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual.

---

<sup>17</sup> Os conceitos apresentados adiante originaram-se em debates extensos no âmbito do curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com destaque para as sugestões tecidas pela Prof. Élide Graziane Pinto em discussões no MPCSP e os aprofundamentos pontuados pelos Profs. Regis Fernandes de Oliveira, José Maurício Conti e Fernando Faccury Scaff. Saliente-se ainda a contribuição dos Profs. Marcelo Figueiro e Heleno Torres, por ocasião da banca examinadora da pesquisa que resultou na presente obra.

<sup>18</sup> Vale lembrar a lição de Heleno Torres, segundo o qual “em tudo quanto se manifesta a função financeira, estão princípios, competência, garantias e valores da Constituição Financeira”. No mais, “as normas constitucionais têm a função de limitar o poder, como defesa dos particulares (garantias), na proteção de direitos fundamentais ou sociais, mas também a função de conferir ou habilitar o poder, criando condições para a adoção de medidas materiais para a atuação dos órgãos do Estado (competências). Outro conjunto de regras compõe a legitimação da autoridade política, segundo a estruturação da Administração e dos órgãos do poder (regras de estrutura e competências)”. TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 94.

Sob a perspectiva democrática, o plano apresentado é o compromisso do Estado com a população sobre a realização dos resultados eleitos como prioritários para os atendimentos das necessidades sociais, nas medidas e extensões estabelecidas no planejamento. Esse compromisso torna-se jurídica e democraticamente exigível uma vez que é aprovado pelo Poder Legislativo, de modo que o cumprimento das metas ali previstas reveste-se de caráter normativo, evidenciando o conteúdo legal dos resultados programados.

Na solene lição de Fábio Konder Comparato, “a democracia nunca é o fruto de uma evolução natural e inelutável da sociedade política. Ela se institucionaliza, muito ao contrário, ao longo de um incessante e penoso trabalho de modelagem das instituições políticas, em defesa da dignidade humana”<sup>19</sup>.

Por sua vez, quanto ao sistema jurídico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição da República traz à baila no art. 70 os controles de legalidade, legitimidade e economicidade – este último, em especial, tratando da eficiência dos gastos públicos mediante a economia na aplicação de recursos para atingir os resultados.

Entre as finalidades do controle interno do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, a Constituição Financeira ressalta expressamente (art. 74): (i) a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; e (ii) a comprovação da legalidade e avaliação de resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

A leitura do comando constitucional evidencia um diálogo entre o inciso I do art. 74 e o inciso II do artigo 74. Esse diálogo resulta em uma definição constitucional do resultado esperado para o direito financeiro que se caracteriza pelo cumprimento das metas previstas no planejamento-financeiro do Estado (plano plurianual, programas de governo e orçamentos), que devem ser avaliados de acordo com a sua eficácia e eficiência (aspecto material), bem como de sua legalidade (aspecto formal).

Além disso, fica evidente a relação indissociável dos enunciados normativos expressos nos arts. 165 (planejamento) e 74 (controle) da CRFB. O primeiro prevê que os planos financeiros (PPA e LDO) devem prever as metas, enquanto o segundo determina o controle de cumprimento destas metas e a avaliação de resultados,

---

<sup>19</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998, p. 48.

no tocante à eficiência e efetividade. Os dois dispositivos são entrelaçados pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, consoante o comando do art. 70 da CRFB.

Se a Constituição Federal prevê taxativamente que as metas serão fixadas nos planos e que estas mesmas metas devem ser traduzidas em resultados na execução orçamentária, a serem avaliados pelos órgãos de controle, fica claro que as metas do planejamento compõem o conteúdo legal do resultado esperado no direito financeiro.

O conteúdo legal do resultado é, portanto, a meta fixada no planejamento. Os resultados da gestão orçamentária, de acordo com o sistema jurídico da Constituição Financeira, devem ser avaliados à luz das metas dos planos.

Na definição de Marc Robinson<sup>20</sup>, metas são estipulações explícitas (principalmente quantitativas) de níveis esperados de desempenho. À luz do que se refletiu, portanto, do ponto de vista do direito financeiro, metas são finalidades jurídicas quantitativas e qualitativas predeterminadas das prestações do Estado, previstas no planejamento, a serem realizadas com recursos financeiros públicos, enquanto os resultados correspondem ao cumprimento destas finalidades jurídicas quantitativas e qualitativas, mediante a aplicação dos recursos orçamentários, conforme os níveis esperados de desempenho.

## **3.2. PLANEJAMENTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO E ORÇAMENTO POR RESULTADOS**

### **3.2.1. Fidedignidade orçamentária no Brasil**

O orçamento por resultados tem reflexos notáveis sobre o planejamento financeiro, elevando a relação existente entre planejamento da ação governamental e planejamento orçamentário, que surge com o advento do orçamento-programa.

Trata-se de um novo patamar que não se limita à alocação de recursos com base nos programas e atividades que serão desenvolvidos (patamar este já superior à mera previsão de receitas e despesas baseada em insumos), mas que vai tocar os objetivos, metas, produtos, resultados e impactos a serem efetivamente atingidos pelo Estado no núcleo dos planos orçamentários, com a distribuição adequada dos recursos alinhada com o projeto político.

Com isso, estreita-se o relacionamento entre o planejamento governamental estratégico e a matéria orçamentária. Sobre a importância do planejamento-financeiro, José Maurício Conti expõe que:

---

<sup>20</sup> Cf. ROBINSON, Marc. Performance-based budgeting. op. cit.

Atualmente o planejamento do setor público, tanto no âmbito do direito econômico, voltado à ação reguladora e da atividade econômico do setor privado, quanto no âmbito do direito financeiro, como instrumento de planejamento da atividade financeira do Estado, é generalizado nos diversos países, até por não haver como conduzir qualquer Administração Pública com um padrão mínimo de eficiência sem planejamento<sup>21</sup>.

Sob esse prisma, o primeiro ponto nuclear a ser tratado como condição de validade e viabilidade do planejamento financeiro-orçamentário orientado a resultados é, inequivocamente, a fidedignidade orçamentária. Não se pode cogitar da possibilidade de um planejamento efetivo que não guarde relação com a realidade.

A fidedignidade diz respeito à característica do orçamento corresponder e ter aderência com a realidade das finanças públicas, abarcando previsões de receitas e despesas em consonância com aquilo que será efetivamente recebido e provavelmente gasto. Em grande parte, como apontam a OCDE e o Banco Mundial, um dos problemas centrais em estabelecer um sistema orçamentário eficaz para planejar a ação estatal em países em desenvolvimento é, justamente, a irrealidade dos orçamentos em países com fraca gestão fiscal.

Esse é um problema material que deve ser superado, sob pena de nem sequer poder se cogitar em algo como orçamento por resultados.

Planejamento irrealista é planejamento inexistente e caracteriza patente transgressão constitucional, na medida em que é somente pelo planejamento que se atinge a concretização dos direitos fundamentais e sociais, em especial aqueles mais sensíveis e dependentes da prestação positiva do Estado para assegurar sua efetivação.

A despeito disso, o cenário desenhado no Brasil é de inaceitável desrespeito à fidedignidade orçamentária.

Os orçamentos raramente refletem a realidade, sendo afetados frequentemente pela superestimação de receitas e pela subestimação de despesas. O Plano Plurianual, em especial – dada a sua suposta característica não vinculante e eficácia alegadamente programática – acaba por se tornar em lei meramente formal ou singela etapa burocrática do processo orçamentário, ao arrepio da sua vocação constitucional como poderoso instrumento de planejamento da ação do Estado na sociedade brasileira.

---

<sup>21</sup> CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual – PPA. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 324.

A consequência é grave: perde-se a sequência nos planos, não se controla o atingimento das metas, desanuviam-se os resultados atingidos e nunca se forma uma relação dos recursos empregados com a intervenção sucedida, impossibilitando a relação custo-benefício da economicidade ou busca pela eficiência e efetividade<sup>22</sup>.

A bibliografia retrata que no Brasil os orçamentos ao longo do tempo tornaram-se “peças de ficção”<sup>23</sup>. Fernando Facury Scaff, em curso lecionado na Universidade de São Paulo, retratou o orçamento como “anteparo das reivindicações sociais”, tendo por pressuposto a projeção de todas as ambições da população e promessas de campanha, o que, por conseguinte, demanda a superestimação das receitas para projetar o atendimento utópico de todos os anseios da sociedade.

Ocorre que o orçamento deve ser, em verdade, o palco das escolhas trágicas, o *locus* que reflete as prioridades do Estado à vista dos limitados recursos de que se dispõe.

As recomendações de práticas internacionais orçamentárias são claras nesta questão. O Código de Transparência Fiscal do FMI (*IMF Fiscal Transparency Code*) revela entre os princípios de transparência fiscal: (i) com relação aos relatórios financeiros estatais, a integridade: as estatísticas financeiras e demonstrativos

---

<sup>22</sup> Os apontamentos de Regis de Oliveira em artigo também tratando do orçamento por resultados revelando um pouco da “tragédia” financeira do país: “Os problemas podem ser detectados tanto no Congresso Nacional quanto no Poder Executivo. Embora caiba ao Congresso Nacional, por sua Comissão Mista de Orçamento, o controle das despesas, esta competência é exercida apenas em caráter formal. Mera conferência sobre papéis. O conteúdo do que se examina não tem qualquer compromisso com a eficiência do gasto. Não há planejamento estratégico, mesmo que seja por setores. O Plano Plurianual é mera lei sem qualquer eficácia. Mera formalidade. Os programas são multissetoriais, o que dificulta a eficiência do atendimento. Não há integração nos programas, inclusive entre os entes federativos, o que envolve dispersão de esforços. Impõe-se a instituição de critérios de avaliação de eficiência. Falta flexibilidade de gestão. Inexiste estipulação de responsabilidade a instituir sanções. A gestão deve ter continuidade”. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDDE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014, p. 18.

<sup>23</sup> Cf. NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 693-729. Nobrega ainda explica que, com a superestimação de receitas, a abertura de créditos suplementares fundada em uma autorização apriorística do Poder Legislativo, na forma estabelecida pela Lei n. 4.320/64, possibilita a gestão quase que exclusiva do Poder Executivo sobre o orçamento real, posto que os ditos créditos suplementares são concedidos em uma proporção das despesas autorizadas.

devem ser confiáveis, submetidos a escrutínio externo, e facilitar a responsabilidade institucional; e (ii) com relação ao orçamento público, a credibilidade: as previsões econômicas e fiscais e os orçamentos devem ser críveis<sup>24</sup>.

Para isso, o FMI apresenta três principais recomendações.

Primeiro, o orçamento deve ser submetido a avaliações independentes quanto às previsões econômicas e fiscais e o desempenho. Segundo, quaisquer mudanças materiais no orçamento aprovado devem ser autorizadas pelo legislativo. Terceiro, deve ser realizada a reconciliação das previsões sobre as mudanças materiais nas previsões financeiras anteriores do governo.

A legislação brasileira prevê mecanismos deste jaez para possibilitar a credibilidade, mas identifica-se em muitos casos um desvio de finalidade dos dispositivos legais, como no contingenciamento, restos a pagar e créditos suplementares, questões que serão abordadas brevemente adiante.

Allen Schick, um dos mais renomados autores sobre orçamento por resultados e integrante do grupo de orçamentos da OCDE, retrata justamente que um dos pontos de partida para o orçamento por resultados é identificar as deficiências do país, utilizando ferramentas como o citado Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal do FMI.

É que apesar de nenhum destes instrumentos dar prioridade às capacidades orientadas ao desempenho, eles são “focados em práticas e habilidades básicas, pois a não ser que os básicos sejam atingidos, práticas mais avançadas não poderão ser enraizadas. A intenção de um governo em lançar o orçamento por resultados deve desenvolver um plano de ação para endereçar as deficiências críticas (...)”<sup>25</sup>.

A situação é inaceitável, mormente no momento de crise que se enfrenta – crise provocada, aliás, em parte expressiva, pela irresponsabilidade na gestão

---

<sup>24</sup> “IMF – The Fiscal Transparency Code. 1.4. Integrity: Fiscal statistics and financial statements should be reliable, subject to external scrutiny and facilitate accountability. (...) 2.4: Credibility: Economic and fiscal forecasts and budgets should be credible”.

<sup>25</sup> “A sensible starting point is to diagnose the countries deficiencies, using readily available tools such as the IMF’s Code of Good Practice on Fiscal Transparency and the PEFA questionnaire on financial management practices. Significantly, neither of these instruments gives priority to performance-oriented capacities; rather, they focus on basic skills and practices, for unless basics are met, more advanced practices cannot take root. A government intent on launching PB should develop an action plan for addressing critical deficiencies identified in the IMF and PEFA instruments.” SCHICK, Allen. Getting performance budget to perform. *OECD Journal on Budgeting*, v. 7, ano 2, p. 109-138.



fiscal e o desrespeito às normas orçamentárias. Cabe trazer o orçamento de volta aos níveis reais e desconstituir a terra de fantasias em que se pretende ser possível atender a todos os interesses políticos existentes na peça orçamentária, para que então sejam ceifados no âmbito do Poder Executivo com medidas como a limitação de empenho.

Seria possível argumentar que países em desenvolvimento não se compatibilizam com o planejamento de médio prazo em virtude de problemas estruturais, tais como instabilidade política e econômica, deficiências técnicas e do sistema administrativo e falta de dados. Não se crê, entretanto, que o Brasil, país que dispõe de vasto volume de recursos e ocupa espaço de relevância na economia global, esteja submetido a tais fatores limitantes<sup>26</sup>.

A conquista da estabilidade econômica no final do Século XX e arcabouço institucional sólido formado pela Constituição de 1988 não dão margem para que se assuma a derrota do planejamento financeiro de médio prazo com estes argumentos.

Os demais fatores, como a capacidade do sistema administrativo, produção de dados e capacitação técnica, precisam, evidentemente, ser conquistados, progressivamente, para que se alcance os requisitos de viabilidade do planejamento na máquina estatal.

Isto não se faz com uma visão pessimista, no entanto, mas sim com o senso de dever de cumprimento da Constituição Financeira e consciência jurídica sobre a relevante dimensão institucional destes planos financeiros que, pode-se dizer, correspondem a um projeto de concretização do programa constitucional de direitos.

Ao tratar de rumos e caminhos para a reforma orçamentária no Brasil, Fernando Rezende e Armando Cunha expõe entre as suas trilhas a “redução de incertezas”. Qualificam como problema: (i) estimativas de receita sem credibilidade; (ii) arritmia na execução orçamentária; (iii) falta de confiança nas informações;

---

<sup>26</sup> A instabilidade política quase sempre apresenta nos países de baixa renda e a incerteza econômica seriam, na opinião de Albert Waterson, incompatíveis com o modelo de planejamento baseado em planos de longo e médio prazos. A isso devem-se somar, naturalmente, as deficiências técnicas, a falta de dados e a inexistência de sistemas administrativos adequados. Esse modelo de planejamento, então, seria viável apenas no pressuposto da existência de “estabilidade” política e econômica. Como essa não é a realidade da grande maioria dos países em desenvolvimento, o autor recomenda o abandono dos planos globais de longo e médio prazos e a adoção de sistema que dê ênfase ao plano anual associado a programas setoriais plurianuais.” GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 215-216.

e as consequências: (i) instabilidade macroeconômica; (ii) ineficiência na gestão pública; e (iii) dificuldade de fazer avaliações<sup>27</sup>.

Em brevíssima síntese, o orçamento não pode ser uma mentira.

Esse é um pressuposto básico para viabilizar qualquer sistema de orçamento com mínimos padrões de efetividade e eficácia, seja um sistema de orçamento por resultados, orçamento-programa, seja qualquer outro, até mesmo o orçamento clássico limitado à previsão de receitas e despesas – que nada valeria se uma mentira fosse.

### 3.2.2. Planejamento por resultados com foco no médio prazo e o PPA

Sob a perspectiva do orçamento por resultados, é o planejamento de médio prazo que será mais relevante. Já se tratou da inviabilidade de análise de todos os programas de governo anualmente por força da racionalidade limitada – a incapacidade de processamento do elevado volume de informações no curtíssimo período anual ou bianual, motivo que conduziu ao insucesso do orçamento base-zero em iniciativas estrangeiras.

Para a análise de desempenho da aplicação dos recursos e até mesmo para aferir os resultados, recomenda-se o médio prazo, tanto para que se possa viabilizar a progressão efetiva das atividades desenvolvidas, como para tornar a análise em questão viável. Sobre este aspecto, o Banco Mundial ressalta:

O tradicional horizonte de um ano do orçamento não se adequa aos sistemas de orçamento por resultados decisórios. Apesar de um quadro de 3-5 anos ser insuficiente para certos objetivos, é o horizonte preferido por países que introduziram modelos de gasto de médio-prazo. De fato, o quão mais comprometido for um governo com o orçamento por resultados, maior é a tendência de que tenha adotado um modelo de gasto de médio prazo<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). *A reforma esquecida*. São Paulo: FGV, 2013, p. 76. Confira-se quadro no Anexo 1 com as recomendações para a reforma.

<sup>28</sup> “The traditional one-year horizon of budgeting does not suit decisional performance budgeting systems. Although a 3-5 year frame may be insufficient for certain objectives, it is the preferred horizon for countries that have introduced medium-term expenditure frameworks (MTEF). In fact, the more committed a government is to performance budgeting, the greater the likelihood that it has adopted an MTEF”. BANCO MUNDIAL. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 44.

No Brasil, a Constituição Financeira posiciona o Plano Plurianual com a vocação institucional para o planejamento de médio prazo.

Com o avanço dos instrumentos jurídicos de planejamento no âmbito internacional e a preocupação crescente com os mecanismos de programação da atividade do Estado no longo prazo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o plano plurianual, com vigência de quatro anos, previsto no art. 165 da Carta.

O conteúdo do plano plurianual, que deve ser elaborado de forma regionalizada, consiste nas diretrizes e metas da Administração Pública federal para: i) as despesas de capital e outras dela decorrentes; e ii) os programas de duração continuada.

A primeira característica a ser ressaltada é a regionalização. A Constituição Federal não esclarece se o termo compreende as regiões geográficas, político-administrativas ou outro critério específico. No âmbito federal, a divisão regional deu-se pelas cinco regiões historicamente consideradas (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste, sul). Os Estados consideraram cada microrregião para esta finalidade.

As diretrizes e metas sobre as despesas de capital consistem no planejamento das inversões financeiras, investimentos e transferências de capital. São despesas que originam acréscimo patrimonial ao Estado. Assim, importam ao plano plurianual as despesas de capital cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, e as despesas daí decorrentes com a manutenção do investimento. A construção de um viaduto em mais de um exercício financeiro, por exemplo, deve ser quantificada no plano plurianual, bem como as despesas de manutenção da obra. Se a despesa não for prevista no plano, será vulnerado o princípio do planejamento<sup>29</sup>.

O planejamento dos programas de duração continuada é outro relevante aspecto do plano plurianual. O conceito é amplo porque são vultosas as ações governamentais de caráter continuado, como, v.g., a manutenção de vias públicas, as ações de sustentabilidade, fiscalização, conservação do patrimônio público e manutenção de obras.

Para resolver essa questão, o governo federal adota uma interpretação restrita do termo, inserindo no conceito dos programas de duração continuada apenas os que tenham finalidade predeterminada, caracterizando prestação direta de serviços à comunidade.

Como se vê, a despeito da sua inequívoca relevância para o planejamento governamental – e, em especial, quanto aos programas governamentais desenvol-

---

<sup>29</sup> A respeito, Cf. NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, eficiência e performance budget*. op. cit., p. 704.

vimentistas de instituição de direitos sociais e fundamentais – o PPA é talvez o instrumento de planejamento mais desrespeitado ou a que menor importância se dá no cenário político, pelo seu caráter supostamente não vinculante.

Não obstante, conforme tratou-se acima, se há um conteúdo legal nas metas fixadas no plano – finalidades jurídicas qualitativas e quantitativas predeterminadas da ação do Estado –, é nítido que os resultados previstos devem ser exigíveis, ou ao menos a harmonia das ações do Estado com o quanto foi planejado.

Conforme retrata José Maurício Conti, “os planos plurianuais representarão um papel central nessa evolução (do planejamento), razão pela qual sua importância é e será cada vez mais reconhecida”<sup>30</sup>.

Há um compromisso social, democrático e jurídico que deve emergir desde a elaboração do Plano Plurianual, irradiando para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, de modo que esses instrumentos de planejamento financeiro operem em consonância, determinando o “curso do sangue que corre nas veias do Estado”<sup>31</sup>, a aplicação de recursos com finalidades jurídicas predeterminadas.

Sobre o potencial do PPA como instrumento de planejamento de médio prazo apto a impulsionar a realização dos resultados, Regis de Oliveira salienta que:

(...) o Plano Plurianual pode se tornar o grande instrumento de transformação da realidade. É ele que estipula “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (parágrafo 1º do art. 165 da Constituição Federal).

O prazo máximo é de quatro anos. Neste prazo é possível estruturar um plano de reforma individualizado em qualquer tópico das inúmeras necessidades titularizadas pelo Estado.

Há, então, que, estabelecido o plano, ser ele estruturado de forma a cumprir seu objetivo, no sentido de aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a apuração dos resultados e resolver determinado setor de importância para o país<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual – PPA. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 324.

<sup>31</sup> Metáfora da qual não se intenciona autoria, porquanto cunhada e muito utilizada pelo Prof. Fernando Facury Scaff, aqui adotada pelo cabimento no texto.

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014, p. 19-20.

De fato, a eficácia do plano plurianual é um dos principais fatores jurídicos a ser considerado no tocante ao tema do orçamento por resultados e às iniciativas vindouras no sentido de estabelecer novos mecanismos de aprimorar o desempenho governamental na execução das atividades e na alocação dos recursos públicos.

Cabe estabelecer metas de despesas e programas que sejam detidamente cumpridas, tenham sua execução cautelosamente analisada, e sejam controladas pelos meios institucionais e democráticos, de maneira a aprimorar a qualidade dos gastos e resultados.

Maldonado Sanches traz à baila alguns dos pressupostos metodológicos que devem compreender essa etapa de planejamento. Afirma que:

Tais etapas compreendem: o diagnóstico da realidade presente, o delineamento do cenário de futuro desejado, a articulação de estratégias para a sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade, com vistas a atingir os objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis<sup>33</sup>.

Como já se observou, essas etapas nem sempre são corretamente seguidas no processo de planejamento brasileiro. O diagnóstico da realidade presente é com frequência esquecido, transformando o plano em “promessa de campanha”, pois não agrada muitas vezes reconhecer uma realidade amarga, cujo reconhecimento, porém, faz-se necessário.

Partindo-se de um pressuposto que já não é a realidade de fato, fica também inviabilizado o delineamento de um cenário de futuro, afinal, não se pode traçar um cenário para o futuro se nem mesmo são reconhecidos os problemas do presente.

Para realizar essa transformação, o desenho das políticas já parte também desse encadeamento idílico, sem respaldo no que ocorre nas ruas. A limitação de recursos é subestimada, as prioridades invertidas e objetivos são fixados conforme a carta de interesses contingenciais. Isso limita e inviabiliza o planejamento intervencionista concreto, de vocação cidadã e constitucional.

---

<sup>33</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 193-194. O autor complementa afirmando que: “No caso do plano plurianual, infelizmente, não só o encadeamento acima foi desrespeitado, como se enfrentaram sérios problemas para a estruturação de uma equipe técnica madura e estimulada”.

Almeida e Nerosky afirmam que o “o PPA é excessivamente detalhado, uma vez que além de abrigar todos os programas governamentais, estratégicos ou não, detalha os programas por ações”<sup>34</sup>. Maldonado Sanchez acrescenta afirmando que uma das mais graves deficiências do PPA corresponde à “ênfase dada às alocações financeiras e pelo detalhamento em projetos e atividades, segundo cada ano do período, ao invés de uma articulada fixação das metas de cada programa ou subprograma do governo”.

A crítica posta relaciona-se diretamente com a proposta do modelo teórico de orçamento por resultados, sob o paradigma de priorizar o foco principal no estabelecimento de metas e controle de resultados, e não apenas em projetos e atividades.

Sob essa perspectiva, o detalhamento dos programas dá lugar à fixação de metas com o uso da informação de desempenho, atrelando recursos alocados para resultados a serem atingidos pelos programas estatais e não às atividades e projetos que serão desempenhados para isso.

Os projetos e atividades são relevantes evidentemente, mas o planejamento deve estar focado nos resultados.

Certamente o tópico merece estudos mais aprofundados; porém, a conexão inequívoca entre elementos do orçamento por resultados e os aspectos institucionais do plano plurianual evidenciam que a abordagem interessa concomitantemente às questões jurídicas, administrativas e econômicas, com a finalidade de confluir um planejamento financeiro ordenado em conformidade com a arquitetura desenhada na Constituição Federal.

---

<sup>34</sup> Aprofundando a crítica: “1. Desloca o foco dos programas para as ações. Em relação à elaboração, análise e aprovação do PPA, todas as atenções deveriam se concentrar sobre o conteúdo dos programas estratégicos, especialmente formulados para garantir o posicionamento desejado do Brasil no cenário internacional e para resolver os problemas sociais e econômicos enfrentados pela economia e pela sociedade brasileira. Ao incluir todos os programas, o PPA obscurece o que é prioritário e, ao especificar as ações que correspondem aos programas, enfatiza o detalhe e os meios, deslocando para segundo plano o seu conteúdo estratégico e os resultados a serem alcançados; 2. Cria dificuldades à execução orçamentária e à gestão, uma vez que obriga o Executivo a encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional para propor alterações na lei aprovada sempre que, entre outras razões, ações novas tiverem de ser incluídas ou excluídas na programação, retirando, portanto, a flexibilidade e a agilidade que o gestor precisa para agir na direção dos objetivos sob sua responsabilidade”. ALMEIDA, António Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma*. Projeto EuroBrasil 2000. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006, p. 65.

A eficácia da previsão e controle de resultados no processo orçamentário caracteriza-se em um processo de médio prazo e na lógica da legislação brasileira depende, portanto, da eficácia, confiabilidade e integridade do Plano Plurianual.

### 3.2.3. Normas relativas a controle de custos e avaliação de resultados

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inúmeros avanços no sentido de uma gestão fiscal mais transparente e responsável no país, com impactos inegáveis sobre a administração financeira dos recursos públicos.

Não obstante, a matéria relativa ao plano plurianual, essencial ao orçamento por resultados, não foi incorporada no bojo de seu texto final, deixando uma lacuna a ser suprida futuramente – matéria de que se ocupa atualmente o projeto de Lei da Qualidade Fiscal, que traz maiores reflexos quanto à orientação do orçamento com base no desempenho.

Dentro desse cenário legal, cabe salientar que algumas normas previstas interessam diretamente ao tema, em especial aquelas que regulam o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – instrumento de planejamento-financeiro que também há de ser observado adequadamente para o sucesso do sistema orçamentário nacional.

A concepção de uma lei de diretrizes na Constituição de 1988 é fruto, principalmente, das experiências orçamentárias na Alemanha e na Inglaterra<sup>35</sup>. Origina-se no conceito de que as orientações para elaboração do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder Executivo devem ser previamente submetidas ao Poder Legislativo, acentuando o caráter democrático na formação do orçamento público.

Trata-se de instrumento típico do sistema de governo parlamentarista.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi inserida na Constituição Federal e representa um dos importantes instrumentos de planejamento no Brasil. Seu desiderato normativo-constitucional compreende: (i) definir as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente à sua edição; (ii) orientar o processo de elaboração do orçamento anual, alargando, assim, a participação do Poder Legislativo; e (iii) dispor sobre alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação nas agências oficiais de fomento.

A Constituição Federal ainda impõe que a autorização para a concessão de vantagem ou aumento de remuneração no serviço público, bem como a criação de

---

<sup>35</sup> Cf. NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, eficiência e performance budget*, op. cit., p. 706-707.

cargos, admissão de pessoal ou reformulação das carreiras, devem ser previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>36</sup>.

Além disso, a LDO também tem o intuito de aprofundar a transparência no processo orçamentário e dar mais clareza e razoabilidade ao orçamento anual, situando-se num ponto fulcral entre a lei orçamentária e o plano plurianual.

Segundo Nóbrega, ao englobar propostas dos distintos poderes da República, a lei de diretrizes orçamentárias exerce um importante papel no equilíbrio das tensões democráticas. Nóbrega salienta, ainda, que a implementação da LDO como instrumento de planejamento mostrou-se ineficiente no início porque servia para suprir a lacuna de lei complementar tratando das normas gerais de finanças públicas e orçamento, como exige o art. 165, § 9º, da CRFB<sup>37</sup>.

A chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal expandiu o conteúdo constitucional da Lei de Diretrizes Orçamentárias, atendendo ao comando do art. 165, § 9º, da Constituição Federal e alçando-a ao seu patamar sublime no planejamento governamental brasileiro<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Art. 169, § 1º, CRFB – “A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (...) II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

<sup>37</sup> Cf. NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, eficiência e performance budget*, op. cit., p. 708-709.

<sup>38</sup> Além do conteúdo constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre: (i) o equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada se as metas de resultado primário ou nominal não forem atendidas em função da (a) realização de receitas inferior à previsão orçamentária; (b) realização de despesas em patamares superiores à arrecadação; (c) acumulação de dívida consolidada superior ao limite previsto na LRF; (iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento; (iv) condições e exigência suplementares para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas; (v) forma de utilização e montante da reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; (vi) o índice de preços para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária; (vii) requisitos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária; (viii) conceito de despesa irrelevante, para fins de aumento de despesa relacionada à criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental; (ix) fixação dos limites de despesas com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública; (x) as situações em que o Poder Público é autorizado a contratar horas-extra, se a despesas total com pessoal exceder a 95% do limite fixado; (xi) requisitos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nas leis de créditos



O equilíbrio entre receitas e despesas é a primeira questão realçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>39</sup>.

Os critérios para a limitação de empenho (contingenciamento), na forma do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, também passam a ser matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Trata-se de um mecanismo que aprimora o planejamento governamental, com a correção da previsão de receitas.

No Brasil, pela cultura da superestimação de receitas, esse mecanismo tem sofrido certos abusos que, na realidade, caracterizam uma afronta aos planos econômico-sociais do Estado. A limitação de empenho também é o instrumento pelo qual o ente federativo deve reconduzir a dívida consolidada ao limite fixado pelo Senado Federal, conforme a regra do art. 31 da LRF.

No que interessa mais de perto ao presente item e ao planejamento por resultados, à Lei de Diretrizes Orçamentárias cabe a definição dos critérios para o controle de custos e avaliação de resultados dos programas custeados com recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, no art. 4º, I, que a LDO deverá trazer os critérios para o controle de custos e avaliação de resultados dos programas custeados com recursos públicos.

Trata-se de um dispositivo de grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro quanto à incorporação do planejamento por resultados, com fundamento constitucional no princípio da eficiência (art. 37, CRFB), do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 170, CRFB), e da economicidade (art. 70, CRFB).

Os parâmetros e indicadores para o controle de financiamento e avaliação dos programas governamentais, de acordo com o resultado social decorrente da concretização das metas e objetivos eleitos no planejamento, devem constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Weder de Oliveira apresenta opinião otimista a respeito do tema.

Afirma que o país está diante de um cenário adequado para que a implantação progressiva do sistema de custos na Administração Pública Federal, apontando,

---

adicionais, desde que atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público; (xii) hipóteses em que os Municípios são autorizados a contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da federação.

<sup>39</sup> Segundo Nóbrega, isso não significa que o orçamento seja equilibrado, mas que a gestão financeira deve ser conduzida de forma prudente e previsível, pautada na busca do equilíbrio fiscal, para que o Estado cumpra suas funções essenciais. Cf. NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, eficiência e performance budget*, op. cit., p. 708-710.

entre alguns fatores: (i) disponibilidade de recursos de tecnologia da informação; (ii) existência de estudos pertinentes sobre a mensuração e utilização de custos para avaliação de resultados, planejamento e execução de recursos; (iii) avanços na contabilidade governamental; (iv) preocupação com o equilíbrio fiscal; (v) alinhamento das reformas com a OCDE e o *New Public Management*; (vi) maior pressão social; e (vii) capacitação do setor público<sup>40</sup>.

Não obstante, na janela de crise econômica que vive o país, estão sendo expostas as fraturas do orçamento público decorrente da irresponsabilidade fiscal dos últimos anos.

O equilíbrio financeiro foi cruelmente desrespeitado, assim como o cumprimento das normas orçamentárias. E, como se expôs extensamente ao longo desta obra, os sistemas ainda estão em muito dissociados dos conceitos apresentados no âmbito da OCDE e dos padrões do *New Public Management*, tanto do ponto de vista do direito administrativo financeiro, como sob a perspectiva da gestão pública propriamente dita.

A maior pressão social existe, com efeito, em especial neste momento sensível.

É preciso que se tenha cautela, pois a instituição de mecanismos orçamentários deve ser efetiva para que se traduza em resultados aos titulares últimos do Poder do Estado: o povo. Nelson Machado, em tese sobre o Sistema de Informação de Custos, relata que:

---

<sup>40</sup> Contudo, nunca se esteve em situação tão propícia para implantação de um sistema de custos para Administração Pública Federal. Há imposição de um sistema de custos para Administração Pública Federal. Há imposição normativa em uma das leis mais importantes do País (LRF). Há disponibilidade de recursos de tecnologia da informação. Há doutrinas, experiências e estudos mais consolidados sobre a mensuração e utilização de custos para avaliação de resultados, planejamento e alocação de recursos. As necessárias modificações na contabilidade governamental estão sendo levadas adiante. O equilíbrio fiscal do país voltou a ser levado a sério. A Administração Pública Federal está cada vez mais alinhada com as reformas orçamentárias e gerenciais conduzidas nas últimas décadas nos países da OCDE, na esteira das teorias e experimentos abrangidos pelo que se denominou de *New Public Management*. A busca por melhor qualidade na prestação de serviços, mais eficiência, efetividade e equidade já não é mais tão somente uma pregação de especialistas, da academia ou de grupos isolados e de pouca força; ao contrário, amplos setores da sociedade estão pressionando publicamente e demandando judicialmente os governos nessa direção; as instituições de controle externo estão bem mais preparadas e atuantes. O governo federal dispõe de técnicos bem qualificados e entusiasmados para empreender essa aventura e a cultura de apuração e monitoramento de custos está efetivamente se instalando na APF, incipientemente, mas está se instalando. Enfim, a denominada ‘vontade política’ está começando a se fazer presente. OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, v. 1, p. 507-508.

É interessante observar que o conjunto das normas da LRF, mais especificamente, o capítulo que trata da transparência, controle e fiscalização, podem estar criando as condições objetivas para que os órgãos de controle interno dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário avaliem a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do setor público, conforme já definia a Constituição Federal em seu artigo 74<sup>41</sup>.

Certo é, assim, que o conjunto normativo para cumprir os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal existe, e, inclusive, para o desenvolvimento de sistemas de determinação de custos e até sistemas de avaliação de desempenho.

É preciso questionar, entretanto, como tornar essas normas efetivas, transformar a cultura institucional e política presente em uma cultura que tenha por pressuposto, então, sim, o *New Public Management*. As normas representam grandes avanços; mas há de se considerar todas as precondições necessárias e os aspectos “básicos” do orçamento que precisam evoluir no país para tornar as inovações da gestão financeira uma realidade incontestável. Por fim, faz-se referência às considerações do item 2.4.3 no que atine à instituição do sistema de determinação de custos.

### 3.2.4. Integração das Leis Orçamentárias

A Constituição Financeira estabelece verdadeiro sistema orçamentário interligado e interdependente entre as leis orçamentárias. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual formam conjuntamente um sistema de orçamento público, que exige harmonia entre as peças. Parte da doutrina nacional afirma existir hierarquia entre as leis orçamentárias, com subordinação da lei orçamentária anual ao plano plurianual, o que asseguraria a integração das leis orçamentárias.

Prefere-se, entretanto, inclusive sob o ponto de vista do orçamento por resultados, a concepção defendida por Rodrigo Oliveira de Faria, que argumenta haver “campos de composição distintos – muito embora complementares – para cada um dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos no texto constitucional brasileiro, com elos que se fundam em relações horizontais que se pautam, antes de mais nada pela coordenação<sup>42</sup>”.

---

<sup>41</sup> MACHADO, Nelson, Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2002, p. 56-57.

<sup>42</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA *versus* orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José Mauricio;

Com efeito, os planos devem operar em relações horizontais, sempre em consonância, cada um com seu conteúdo constitucional próprio. A lei orçamentária anual não consiste em lei de hierarquia inferior ao plano plurianual, mas deve observá-lo na matéria que lhe diz competência, em especial no que toca ao planejamento financeiro de médio prazo.

O fato de que o plano plurianual abrange um lapso temporal maior do que as leis orçamentárias significa que este deve ser seguido para que haja uniformidade nos objetivos e atendimento às metas e resultados programados – contudo, não simboliza hierarquia ou subordinação na integração das leis orçamentárias.

Essa integração é estreitada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segundo James Giacomoni:

A integração entre plano plurianual e orçamento anual fica ainda bem explicitada por meio do papel cumprido por outra novidade da Constituição de 1988 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) –, que, além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual<sup>43</sup>.

Nesse sentido, pode-se conceber a lei orçamentária anual, com matriz no art. 165 da Constituição da República<sup>44</sup>, como o plano de ação imediata do Estado, em que converge a substância do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, planificando a atuação estatal positiva no curto prazo, equivalente ao exercício financeiro.

---

SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 662.

<sup>43</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 215-216.

<sup>44</sup> “Art. 165. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

A Lei Responsabilidade Fiscal estabelece que o projeto de lei orçamentária deve conter demonstrativo anexo que apresente compatibilidade com o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>45</sup>.

O Anexo de Metas Fiscais é um instrumento jurídico de planejamento instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Seu propósito é fixar as principais metas da política fiscal, nas balizas da gestão responsável. Deve prever as metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Além disso, o Anexo revela os dados necessários para uma avaliação por triênio no tocante à realização das metas fiscais, criando um sistema normativo interno de monitoramento intertemporal.

É nesse sentido que o Anexo de Metas Fiscais deve: (i) avaliar o cumprimento das metas fiscais do ano anterior; (ii) evidenciar a consistência das metas anuais com aquelas fixadas nos três exercícios anteriores; (iii) exibir a evolução do patrimônio líquido nos três últimos exercícios, mostrando a destinação dos recursos advindos da alienação de ativos do ente; (iv) avaliar a situação financeira e atuarial dos regimes previdenciários e dos demais fundos públicos e programas de natureza atuarial; e (v) demonstrar a estimativa e compensação dos incentivos fiscais e a margem de acréscimos das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Certo é que os instrumentos de planejamento financeiro, expostos sucintamente nesse item, devem ser integrados entre si. O orçamento por resultados exige o cumprimento do planejamento financeiro de médio prazo, que só pode ser viabilizado pela execução dos planos de ação de curto prazo materializados nos orçamentos anuais, informados pelas leis de diretrizes orçamentárias bianuais.

Desse modo, é questão de responsabilidade institucional, fiscal e de gestão financeira que se observe a integração entre as peças orçamentárias, a fim de possibilitar a lógica da incorporação da informação de resultados no processo orçamentário e sua utilização nos processos de tomada de decisão – processos que não são efetivos caso a integração do sistema de orçamento seja desrespeitada.

---

<sup>45</sup> O art. 5º da LRF estabelece que o projeto de lei orçamentária anual deve conter: (i) demonstrativo da compatibilidade dos orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais; (ii) demonstrativo regionalizado dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; (iii) reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, de acordo com os critérios previstos na LDO (forma de utilização e montante, calculado sobre a RCL).

### 3.2.5. Uso da informação de resultados pelos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação das peças orçamentárias

Sob o prisma do orçamento por resultados, fator que se mostra relevante é o efetivo uso da informação de resultados durante os processos de tomada de decisão no processo orçamentário. No estágio de planejamento, a elaboração das peças orçamentárias deve contemplar expressamente os dados sobre o desempenho dos programas e, se possível, determinar a alocação de recursos com um método de custo-benefício que privilegia as medidas de melhor desempenho.

Iniciativas dessa espécie ganharam espaço no Brasil no âmbito da administração de políticas públicas; porém, a despeito disso, ainda não ingressaram com profundidade no ambiente orçamentário.

Especialmente no Poder Legislativo, o debate sobre o orçamento é primordialmente marcado por disputas políticas relacionadas a interesses pessoais, de grupos e setores – e não a respeito da melhor distribuição possível de recursos para angariar resultados de maneira otimizada, em respeito à qualidade fiscal.

A falta de planejamento daí decorrente torna intransponível o desperdício do dinheiro público, tendo em vista a fraqueza técnica de que se revestem as decisões orçamentárias.

Daí também é que se demanda a existência de certa sinergia entre as leis orçamentárias no âmbito do planejamento orçamentário. Se o planejamento de médio prazo é excessivamente detalhado, baseado em projetos e atividades, sem focar primordialmente nos resultados que se pretende entregar com as prestações públicas, a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual também será prejudicada.

Afinal, o plano plurianual é que deve orientar o desenho dos programas orçamentários de menor prazo, permitindo a sequência de uma agenda nacional no planejamento.

Dessa forma, o uso da informação de resultados inicia-se com a elaboração de um plano plurianual forte, orientado à concretização de resultados e com base na criação de metas quantitativas e qualitativas mensuráveis, objetivas, claras e transparentes. Com o estabelecimento adequado das metas, torna-se possível o controle democrático direto dos resultados, pelos órgãos de controle interno e externo, e também pela população.

Esses mecanismos de controle proporcionarão, por sua vez, o “ajuste fino” em um ciclo de retroalimentação benigna entre as etapas do ciclo orçamentário. Busca-se, desse modo, que os planos orçamentários estejam afinados com o *feedback* do controle da execução, de forma que a execução em si seja a mais fiel

possível aos planos (adequando-se, também, assim, à realidade dos planos, conforme as dificuldades identificadas no âmbito da execução).

Com esse ciclo benigno estabelecido, os Poderes Executivo e Legislativo podem ganhar protagonismo efetivo no uso da informação de resultados, desenhando metas no planejamento financeiro cada vez mais adequadas aos objetivos políticos que serão alcançados, identificando gargalos e programas problemáticos, distribuindo melhor os recursos e, enfim, realizando a gestão dos recursos públicos com responsabilidade, a fim de atingir resultados.

Trata-se também de questão de cultura institucional. A visão do orçamento como mera “conta” em que são previstas receitas e despesas, ou como “fonte” dos recursos das instituições, é uma concepção já esgotada.

A consciência jurídica e institucional deve reverberar as leis orçamentárias como o forte instrumento de planejamento que são, de modo tal que o orçamento possa ser enxergado com um dos mais importantes elementos estratégicos para a execução das políticas de Estado: como um mecanismo de tecnologia jurídica que estimula e potencializa a realização de resultados no plano administrativo, econômico e social. Não há dúvida de que a visão que se tem sobre o orçamento traz impactos diretos sobre como os Poderes se comportam em relação a ele.

### 3.2.6. Sistema de Planejamento e Orçamento na Lei n. 10.180/2001

No plano da dogmática jurídica, a Lei n. 10.180/2001 estabelece uma série de dispositivos interessantes ao estudo do orçamento por resultados e da integração planejamento-orçamento que trazem questões relevantes para a discussão – infelizmente, no entanto, a lei não é um dos grandes destaques no debate acadêmico ou mesmo no ambiente de debates institucionais<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Eros Grau já apontava para a complexidade que se tem na relação entre planejamento, ordem jurídica, e intervencionismo, salientando um “Direito do Planejamento” que, a nosso ver, hoje é encampado no âmbito financeiro-orçamentário. A respeito: “Motivou o intervencionismo, como vimos, alterações de diversa natureza na ordem jurídica, Modificações outras, no entanto, não menos importantes, encontram sua origem no método através do qual os atos de intervencionismo – sob previsão, formulação explícita de objetivos a alcançar e coordenação – passaram a ser praticados, cuja consideração poderá nos levar a uma análise construtiva do planejamento, enquanto realidade jurídica, peculiarizada ao caso brasileiro. Para a realização desta empresa, cumpre referir a natureza prospectiva do planejamento, a vinculação dos planos econômicos ao princípio da legalidade e o seu caráter programático. De outra parte, torna-se também necessária a análise dos problemas que se colocam sob as indagações a propósito do valor jurídico do plano, dos meios pelos quais se realiza a sua eficácia e da existência de um Direito do Planejamento”. GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1977, p. 73.

Em diversos dispositivos, a Lei n. 10.180/2001 estrutura o sistema de planejamento e orçamento federal e o sistema de controle interno, demonstrando a preocupação com os resultados (cf. arts. 7º, 8º, 19, 20, 24, II, V e XI, da Lei n. 10.180/2001). O aprimoramento desses sistemas na sua missão de produzir, analisar, racionalizar, sequenciar e utilizar a informação de performance das despesas com programas e órgãos governamentais é questão inerente ao orçamento por resultados e relevante para o nosso sistema orçamentário.

O art. 7º trata das competências atribuídas às unidades responsáveis pela atividade de planejamento<sup>47</sup>: é nítida a preocupação do dispositivo com elementos como a elaboração de metas e prioridades, coordenação na elaboração dos projetos das leis orçamentárias a fim de que se tenha harmonia, acompanhamento e avaliação dos planos e programas – inclusive quanto à eficácia e atividade, com vistas a aplicar os recursos públicos de maneira otimizada – instituição de rotinas de acompanhamento e avaliação da programação e sistema de informações de indicadores, entre outros fatores.

O art. 8º, por sua vez, dispõe sobre a competência das unidades responsáveis pelas atividades de orçamento, incluindo questões como o estabelecimento das classificações orçamentárias.

Aparentemente, procura-se criar um subsistema que dá os contornos do monitoramento estatal de desempenho dos gastos públicos e os seus reflexos no ciclo orçamentário. Parece que interpretação destes dispositivos pode ser favorecida com os elementos do estudo teórico do orçamento por resultados.

---

<sup>47</sup> Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento: (i) elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social; (ii) coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis; (iii) acompanhar física e financeiramente os planos e programas, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo; (iv) assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação; (v) manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional; (iv) identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação; (vii) realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas; (viii) estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.



Na interpretação de Pedro Anan Jr. e Charles McNaughton, “Podemos, então, sintetizar que o sistema de planejamento e orçamento federal é dotado de metas relacionadas à instituição de planos (produtos) não apenas nacionais, setoriais e regionais, mas também como atividades de gerenciamento do processo de planejamento e integração com os Estados e Município”. Segundo os autores, a Lei n. 10.180/2001 unifica as atividades de orçamento e planejamento, a seguir elencadas:

- a) formulação do planejamento estratégico nacional;
- b) formulação dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- c) formulação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;
- d) gerenciamento do processo de planejamento e orçamento federal; e
- e) promoção da articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal<sup>48</sup>.

Sob esta ótica, em que pese o escopo desta obra não se restringir nem ter por foco a dogmática orçamentária, mas a reflexão compreensiva sobre o instituto do orçamento por resultados e seu impacto prático e teórico no campo orçamentário, internacionalmente e no Brasil, a indicação das normas jurídicas parece aqui ser salutar.

Sendo essas, em breves linhas, as reflexões que se tinha a expor singelamente sobre o planejamento financeiro-orçamentário – que certamente merecem estudos mais aprofundados por si só – passamos a tecer em seguida alguns comentários sobre a próxima etapa do ciclo: a execução orçamentária.

### **3.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ORÇAMENTO POR RESULTADOS**

#### **3.3.1. Instabilidade na execução orçamentária no Brasil**

Se o planejamento adequado configura pressuposto imprescindível para o orçamento por resultados, de igual maneira a execução orçamentária deve seguir o que está previsto no planejamento. Os programas previstos devem ser executa-

---

<sup>48</sup> ANAN JR., Pedro; MCNAUGHTON, Charles Willian. Sistema de planejamento e orçamento federal (Lei n. 10.180, de 6-2-2001). In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 344-345.

dos com a finalidade de atingir os resultados almejados nas metas dos planos e, assim, a aplicação efetiva dos recursos deve ocorrer de acordo com os fins previamente fixados.

É certo que sendo o planejamento apriorístico, diversas circunstâncias concretas e jurídicas podem demandar do gestor a articulação adequada das verbas na execução; mas isso deve ser feito tendo-se em mente o rumo traçado quanto aos resultados que o Estado pretende entregar, com base na efetividade, eficiência, transparência e com respeito à democracia.

Não obstante, o Brasil é palco de severas instabilidades na execução orçamentária e certas práticas inadequadas e abusos de direito na execução tornam o orçamento por vezes em lei ineficaz no que atine ao planejamento estratégico.

O orçamento por resultados, por sua vez, é instituto que demanda ações concretas e não se constitui apenas em palavras e papel, de maneira que é fundamental a existência de uma correspondência entre planejamento e execução, a fim de que o orçamento possa ser de fato um instrumento indutor da intervenção estatal na sociedade.

Vale lembrar a lição de Carlos Valder do Nascimento sobre orçamento e corrupção:

Por conseguinte, o orçamento não pode se caracterizar uma simples peça de retórica ou nada pelo discurso vazio dos políticos de plantão. Os gastos por ele autorizados devem ser bem realizados de forma a atender às aspirações mais sadias da população, mas o que se vê é a corrupção, que dilapida as bases do processo democrático em face da apropriação indébita do dinheiro público<sup>49</sup>.

Em dissertação da Universidade de São Paulo sobre a execução orçamentária, Francisco Secaf identificou que as despesas discricionárias são executadas em índices muito baixos em relação ao que é aprovado na lei orçamentária, prejudicando frontalmente os investimentos e a realização das metas do planejamento (a execução de tais despesas é em grau elevado afetada pelo contingenciamento do Poder Executivo, conforme exposto abaixo)<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 75.

<sup>50</sup> A partir de uma análise de dados no âmbito federal, verifica-se que, no tocante às despesas discricionárias, ou seja, aquelas que contemplam investimentos e, assim, são objeto do contingenciamento, são preocupantes os baixos percentuais de execução orçamentária, demonstrando a não realização do que planejado.

Esse problema também deve ser cotejado com a questão do planejamento financeiro irrealista, que se descreveu acima, de forma que se cria um círculo vicioso composto por planos inexecutáveis e sua consequente inexecução – inviabilizando um controle pedagógico efetivo com o intuito de orientar um novo planejamento.

Nessa esteira, cabe ressaltar que a instabilidade sobre a execução orçamentária também traz como consequência a instabilidade econômica e um quadro de incertezas que, além de ser grave para a atividade do Estado, também é prejudicial para a iniciativa privada.

Espera-se que o Estado cumpra com aquilo que se compromete fazer; e o orçamento é, antes de tudo, lei aprovada pelo Congresso Nacional, configurando verdadeiro pacto democrático entre Estado e população.

A previsibilidade do orçamento depende da sua adequada execução e a evolução das práticas estatais – inclusive dos resultados a serem entregues pela população – requer a previsibilidade, uma vez que, do contrário, tem-se a aplicação lotérica de recursos, sem qualquer orientação por critérios de custo-benefício ou efetividade<sup>51</sup>.

---

A execução orçamentária das despesas discricionárias fica muito abaixo do que é aprovado na lei orçamentária anual. A tabela abaixo mostra os percentuais totais de execução (conforme metodologia oficial do Siga Brasil), os percentuais de empenho sobre o autorizado, os percentuais de despesas pagas sobre o liquidado, e de despesas pagas sobre o autorizado na Lei Orçamentária, dos anos 2010 a 2013. Todos os percentuais foram calculados a partir de dados de despesas discricionárias obtidas no Portal do Orçamento. A tabela aponta, ainda, a média referente aos últimos anos. Em termos totais, verifica-se que, em média, de 2010 a 2013, a execução (considerando restos a pagar) foi de 56%, o empenhado em relação ao aprovado foi de 76%, e foi pago apenas 56% do total autorizado em lei. Uma observação interessante. SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. *Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDDE*, v. 6, 2015, p. 6-7.

<sup>51</sup> Com efeito, Fernando Rezende expõe que: “Incertezas quanto às previsões de receitas e à execução orçamentária geram instabilidade macroeconômica e acarretam desequilíbrios sociais. A atual composição das receitas orçamentárias apresenta alta participação de tributos economicamente ineficientes e socialmente injustos. O encurtamento dos prazos em que as decisões são tomadas e a existência de controles sobre a liberação dos recursos tornam o orçamento imprevisível, tanto para os agentes públicos quanto para os agentes privados. Incertezas, imprevisibilidade e deficiências na mensuração e na avaliação de programas, projetos e ações prejudicam a eficiência da gestão e a eficácia das políticas públicas, ao passo que as dificuldades de compreensão do orçamento público limitam o controle social, daí decorrendo baixo grau de accountability pública e limitada contribuição do orçamento para a democracia”. REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 68.

Outra questão que se mostra relevante do ponto de vista do orçamento por resultados é justamente o *accountability* por resultados.

Enquanto a responsabilidade institucional pauta-se principalmente em critérios formais – apenas quanto ao cumprimento das regras jurídicas e das formalidades do orçamento – os aspectos materiais acabam prejudicados. O controle formal excessivo em detrimento da abordagem por resultados provoca o uso de artifícios jurídicos para criar um cenário fantasioso de legalidade; quando, de fato, o que deve ser de maior importância são os resultados apresentados pela gestão e se esses resultados estão em harmonia com o planejamento.

Contudo, os desafios nesse campo são expressivos e a execução orçamentária é justamente uma das fases dos ciclos mais desafiadora, porque é o estágio em que se lida diretamente com a realidade dos fatos, com a limitação de recursos e com as escolhas trágicas. Também aí há fortes desafios institucionais, na medida em que se criam disputas pelos recursos entre os diversos setores e instituições públicas.

A gestão financeira no plano Brasil em Ação é caso relevante a ser citado nesse campo. Apesar das boas intenções em buscar garantir o financiamento dos projetos e implementar modos de gestão mais modernos, o contexto político acabou por transformar a gestão do plano em um incentivo perverso em virtude da chamada “política de prioridades invertidas” – os ministérios setoriais deliberadamente deixaram de investir nos projetos do Brasil em Ação, a fim de pressionar para que mais recursos fossem liberados para que os projetos do Brasil em Ação não fossem interrompidos.

Esse é um dos exemplos que mostra o grau de delicadeza do ambiente da execução orçamentária, em que pequenas falhas nos métodos de gestão podem refletir uma total inversão do que se queria atingir com os métodos a princípio<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Sobre o tema e com mais profundidade, confira-se a exposição de Cunha: “Não obstante esforço para desenvolver modelagem típica da gestão empresarial de projetos, o calcanhar de Aquiles da implementação do Brasil em Ação, tal como denominado por Barzelay e Shvets (2005) em seu relato do episódio, era assegurar a disponibilidade dos recursos necessários aos projetos dentro da dinâmica orçamentária do governo federal. Apesar da importância e da prioridade atribuídas pelo centro do governo aos projetos constantes do BA, isso não bastava para se ter certeza de que os recursos estariam a salvo das contendas políticas ou burocráticas típicas do setor público. A execução do orçamento federal era uma ação entre os ministérios do Planejamento e da Fazenda, por meio da formulação de uma programação de alocações e do crédito mensal dos montantes nas contas dos ministérios setoriais, o que poderia ser fortemente influenciado por diversos fatores associados às conjunturas econômica e financeira da ação governamental.

### 3.3.2. Confiabilidade do orçamento e aderência dos governantes

Pelo exposto, a confiabilidade do orçamento e a aderência dos governantes ao planejamento financeiro-orçamentário compõe, desse modo, elemento indispensável para o orçamento por resultados e é outra questão a ser endereçada no âmbito da gestão orçamentária no Brasil.

Como expressa o relatório do Banco Mundial sobre o orçamento por resultados, a confiança no governo é sobre o futuro. Trata-se da estimativa previsível sobre como os governos e as instituições tendem a atuar:

É uma visão, do presente, sobre se as instituições e entidades governamentais tendem a fazer a “correta” ou “melhor” medida possível nos meses e anos vindouros. Tomar a medida certa no futuro demanda motivação ou vontade, competência ou habilidade, e comprometimento crível ou baixa probabilidade de reversão<sup>53</sup>.

A confiança no orçamento e no governo exige, portanto, uma série de fatores. Destes, destaque-se principalmente a vontade e o comprometimento, que se relacionam diretamente com a cultura institucional.

Deve-se criar uma cultura institucional de vocação para a responsabilidade na gestão orçamentária. O respeito às normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal deve ser um pressuposto incontestável no ambiente político e administrativo. Para além da vontade e comprometimento, cabe ao consenso político observá-las como um dever intransponível no Estado Democrático.

---

Ainda que o ministro do Planejamento e o secretário do Tesouro Nacional estivessem perfeitamente alinhados com as prioridades do BA, tal como procuravam transmitir em aparições públicas em diferentes ocasiões, eram muitas as potenciais turbulências para se garantir que os recursos orçamentários seriam empregados como originalmente definido. Um tipo de ação oportunista que os ministérios setoriais executavam em relação aos recursos que lhes eram colocados à disposição, denominada ‘política de prioridades invertidas’, consistia em utilizar os fundos liberados para gastar em tudo, exceto em projetos do Brasil em Ação. Então, diretamente ou via presidência, os ministérios podiam pressionar para que fossem liberados mais recursos, de modo a que os projetos do Brasil em Ação não fossem interrompidos.” CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 236-237.

<sup>53</sup> BANCO MUNDIAL. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 52.

É isso que se espera desenvolver no Brasil, especialmente nesse momento de crise em que o orçamento emergiu com força na agenda institucional do país e sua importância saltou aos olhos da população, reduzindo fatalmente a tolerância com argumentos que procurem justificar os desvios das práticas financeiras adequadas.

Fernando Rezende afirma que, com o fito de reduzir incertezas, ampliar o horizonte do orçamento, aumentar a eficiência da gestão e a eficácia das políticas e dar transparência ao processo orçamentária, existem quatro fatores de inquestionável relevância: (i) a confiança nas previsões de receita; (ii) a estabilidade da execução orçamentária; (iii) a qualidade da informação; e (iv) a clareza da exposição. Com efeito, não há dúvida de que a melhora nesses campos implicará um aumento nos níveis de confiança no governo e no orçamento.

Sobre o tema, o ensinamento de Regis de Oliveira quanto à previsibilidade da Administração Pública é mais lúdico e também traz à tona a importância da publicidade da atuação governamental:

A Administração tem que planificar sua ação (não à imagem dos planos do regime soviético), mas dizer à sociedade o que fará, como fará, em que condições agirá e quais as regras jurídicas que disciplinarão sua atuação. Tem que ser como a mulher de Cesar: não só proceder de forma correta, mas demonstrar que assim o faz, à luz da publicidade, requisito essencial para estabelecimento das formas de comportamento<sup>54</sup>.

No seu turno, a OCDE sugere que a confiança no governo justamente como um dos três principais indicadores de resultados do Poder Executivo, sendo os outros a equidade na prestação dos serviços públicos e seus resultados sociais, e a estabilidade fiscal e econômica. Além disso, a confiança no governo (e, por conseguinte, no orçamento) também é de alta relevância política em virtude de sua ligação direta com o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a confiança caracteriza-se como uma das grandes medidas que pode ser utilizada para monitorar o desempenho do Poder Executivo<sup>55</sup>.

### 3.3.3. Flexibilidade na execução orçamentária

Conforme já se expôs, a flexibilidade é um dos pontos principais associados ao ambiente institucional do orçamento por resultados. Engloba tanto a

<sup>54</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 244.

<sup>55</sup> WORLD BANK. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 68.

flexibilidade administrativa – na gestão de instituições, processos, projetos e pessoal – como a flexibilidade financeira, na medida em que se permite maior liberdade ao gestor na aplicação dos recursos públicos para atingir os resultados predeterminados.

Tal fator decorre inclusive da natureza do planejamento no orçamento por resultados, pois o detalhamento do planejamento não será voltado ao desenvolvimento específico de projetos e atividades, com excessiva preocupação com os *inputs*, mas centrado nas metas de *outputs*, *outcomes* e impactos a serem atingidos.

A rigidez excessiva na execução orçamentária é prejudicial para a gestão correta dos recursos com vistas ao cumprimento das metas, pois inúmeras circunstâncias podem ocorrer na realidade, necessitando adaptação constante.

No entanto, a conduta do gestor na execução orçamentária deve ser pautada na moralidade interna nos gastos públicos, porquanto “o operador estatal, ao nortear sua conduta pela moral, é mais livre de seus próprios interesses, e assim pode buscar efetivamente o bem comum”<sup>56</sup>.

Como bem retrata Eros Grau, o próprio processo de planejamento, enquanto processo sistemático, abrange também uma etapa de “adaptação do plano às mudanças da realidade a que se deve aplicar”. Assim é que o gestor deve gozar de certa flexibilidade financeira para aplicar os recursos discricionários da maneira mais adequada, conforme a economicidade e eficiência, a fim de atingir os resultados previstos nos planos. De maneira colateral, a responsabilidade institucional a ser atribuída deve ser feita em torno de tais resultados.

---

<sup>56</sup> MARTINS, Ângela Vidal da Silva. Moralidade e liberdade nos gastos públicos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 399. A autora complementa: “Por outro lado, ao tratar o destinatário do Direito como agente livre, fortalece nele a adesão às regras e se, como lhes convém, orientadas para o bem comum, também sua própria libertação através da correta autodeterminação. A partir de um contexto livre, o Estado poderá potencializar as boas relações, a criatividade e a riqueza das formas jurídicas, econômicas e sociais de cidadãos responsáveis que assim podem melhor gerir seus próprios interesses. Através do Direito, favorecerá estruturas para que o particular organize-se livremente; prestigiará suas iniciativas, sem querer assumi-las – não faça por uma criança o que ela pode fazer sozinha! – mas oferecendo subsídios justos para que decolem devidamente. Não sobrecarregará os cidadãos com cargas insuportáveis para sustentá-lo, mas aplicará o auferido de acordo com as expectativas, realizando o bem comum, precisamente por não favorecer nenhum interesse particular”.

A legislação orçamentária no Brasil prevê a vinculação e obrigatoriedade de diversas despesas e o gasto discricionário, em comparação com o gasto obrigatório, é bastante limitado. A doutrina faz muitas críticas ao grau excessivo de rigidez que se tem hoje no país, com questões como a “vinculação de receitas” e os “gastos mínimos obrigatórios”, que impõe dificuldades na execução do planejamento<sup>57</sup>.

O escopo do ponto de vista do orçamento por resultados é que se tenha flexibilidade ao menos na aplicação dos recursos direcionados aos programas de intervenção estatal, relacionados à despesa discricionária ou mesmo aos gastos obrigatórios.

A preocupação é que tais recursos sejam aplicados da melhor forma possível, de maneira a atingir os resultados planejados, o que demanda certa flexibilidade na sua aplicação dentro de cada programa (o excesso de despesas com pessoal e impossibilidade de administração dos recursos humanos, por exemplo, é um fator que limita a margem de manobra do administrador para dispor dos recursos atribuídos aos programas).

---

<sup>57</sup> Francisco Silveira relata com clareza a questão: “Portanto, a opção pela ‘vinculação de receitas’ e pelos ‘gastos mínimos obrigatórios’, que explica em grande parte a rigidez orçamentária, pode ser atribuída: ao constituinte originário, que estabeleceu receitas específicas para financiar o extenso rol de direitos sociais; ao Legislativo pós-1988, que aumentou o rol e o volume de vinculações/despesas mínimas obrigatórias que iriam financiar tais direitos; e ao Executivo, que propôs alterações na legislação tributária (via Medida Provisória), que aumentaram as Contribuições (tributos federais não repartidos com Estados e Municípios, mas cuja arrecadação possui destinação predeterminada)”.

Essa atual característica do Orçamento Federal envolveu um *trade-off*, cujos benefícios se referem ao maior controle do gasto público, a garantia de financiamento de direitos sociais, a garantia de que determinados fundos terão recursos, a facilitação da aprovação popular na instituição ou aumento de um tributo, a regularidade dos fluxos de recursos para determinadas áreas. Tal questão, portanto, deve ser analisada de forma contextualizada, mas é certo que, em conjunto com outros fatores, adiante tratados, implicou em maior rigidez orçamentária e impôs dificuldades na execução do planejamento, especialmente na capacidade do governo realizar ajustes de curto prazo.

Ou seja, sem muito espaço para cortar despesas, acaba sendo prejudicada a execução de despesas de investimentos e adiadas despesas de longo prazo. Não se trata, entretanto, de simplesmente defender a desvinculação de receitas, mas de, na elaboração do planejamento, levar-se em consideração essa característica do gasto público no âmbito federal, sob pena de se aprovar um orçamento que já nasce desajustado”. SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*, v. 6, 2015, p. 11-12.



De todo modo, a flexibilidade sempre estará adstrita às normas estabelecidas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, como destacam Marçal e Pereira Jr.:

A flexibilidade é inerente à execução orçamentária, mas isto não significa que possa descumprir o estabelecido na legislação orçamentária, o que também vincula os ajustes fiscais que venham a se mostrar imprescindíveis para adaptar o orçamento às imprevisibilidades surgidas ou aos desvios embutidos no decorrer do exercício financeiro. O equilíbrio das contas públicas nada mais é, ou deve ser, do que o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas, bem como a observância de certos limites e condições impostas pela Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>58</sup>.

Cabe também a lição de Carlos Vader para quem a noção de gasto harmoniza-se com a ideia de austeridade e com a aplicação adequada dos recursos em direção ao bem comum<sup>59</sup>.

Por fim, Jack Diamond ressalta que transformar o caráter rígido do orçamento representa um direcionamento maior à cobrança de resultados e a melhoria da eficiência e eficácia do gasto público. “As mudanças são dirigidas a dar às organizações e administradores maior liberdade nas decisões operacionais e remover obstáculos inadequados na administração dos recursos”<sup>60</sup>, de tal sorte que a responsabilidade é reorientada de obstáculos nos insumos, para uma nova situação em que há maior liberdade quanto à aplicação dos insumos, mas controle efetivo sobre a quantidade e qualidade dos produtos e resultados.

---

<sup>58</sup> PEREIRA JR, Jessé Torres; MARÇAL, Thaís Boia. Orçamento público, ajuste fiscal e administração consensual. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, 2015, p. 48.

<sup>59</sup> Por sua vez, a noção conceitual de gasto perpassa a ideia de austeridade e, sobrando, de sua aplicação correta na persecução do bem comum. Isso depende fundamentalmente da qualificação dos gestores públicos, evidenciando, assim, sua importância para a satisfação das prestações positivas que ao Estado cabe tornar efetivas por meio dele. Essa é a questão central que deve nortear a ação de governo em favor da população.” NASCIMENTO, Carlos Valder do. Despesas públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 75.

<sup>60</sup> “This concern with increased flexibility has focused mainly on the ability of spending agencies to reallocate funds within controls on budget line items. Changes are directed at giving organizations and managers greater freedom in operational decisions and removing unnecessary constraints in resource management. In return organizations and managers are held more directly accountable for results”. DIAMOND, Jack. *Performance budgeting: managing the reform process*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2003, p. 4.

### 3.3.4. Limitação de empenho e abusos indevidos

Um dos principais problemas identificados na fase de execução orçamentária é o que se convencionou chamar de “contingenciamento” – que, tecnicamente, trata-se da limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>61</sup>. A intenção do instituto é correta, pois permite o ajuste da execução orçamentária à luz da limitação dos recursos efetivamente auferidos pelo Estado<sup>62</sup>.

Entretanto, com a superestimação das receitas e a previsão irrealista de despesas, o instituto tornou-se uma forma de dar ao Poder Executivo autonomia total sobre a execução orçamentária e, em todo início de ano, faz-se elevadíssimo contingenciamento no qual o planejamento financeiro-orçamentário é praticamente desfigurado, perdendo-se, inclusive, a transparência.

Sobre o contingenciamento, Vander Gontijo relata que:

O mecanismo permite uma ampla redefinição das prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, o que se dá de forma aleatória ou intencionalmente direcionada para certos tipos e modalidades de gasto. Esse mecanismo dá ao gestor uma grande margem de manobra no sentido qualitativo e

---

<sup>61</sup> “Aprofundando-se a questão da limitação de empenho: A Administração Pública será responsável pelo adimplemento da obrigação de pagamento gerada a partir do empenho da despesa, entretanto, tal incumbência ficará restrita ao montante de crédito existente em cada dotação orçamentária, assim como sobre seu eventual acréscimo via créditos adicionais, na forma prevista pela lei (arts. 40 a 46).

Desse modo, embora haja a possibilidade de recaírem inúmeros empenhos sobre as despesas previstas e autorizadas nas leis orçamentárias, a soma de suas importâncias estará sempre balizada por tal limite material. Dito de outro modo, não poderá prevalecer a reserva de valores a serem deduzidos de uma dotação orçamentária, quando a própria dotação não comportar créditos suficientes para tanto.

O mencionado dispositivo encontra respaldo no § 1º, do art. 16 da Lei Complementar 101, de 04.05.2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que esta última fixa, como condição de adequação das despesas realizadas e a realizar naquele exercício financeiro não ultrapassem o limite de crédito constante de cada dotação específica”. ASSONI FILHO, Sérgio. Da despesa. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 205-206.

<sup>62</sup> Sobre o empenho da despesa: O empenho há de ater-se ao limite dos créditos concedidos e de sua emissão prévia depende a realização da despesa. Constitui-se num instrumento que permite o controle da gestão orçamentária. “Podem ser empenhadas por estimativa despesas cujo o valor exato seja de difícil identificação e aquelas que obrigatoriamente são realizadas, dada a sua importância e natureza”. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Despesas públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 97.

quantitativo das programações. Uma programação pode ser inteiramente preservada ou não em detrimento de outra que o gestor considere menos ou mais relevante. E, o que é pior, depois de contingenciado apenas algumas autoridades privilegiadas do Executivo têm conhecimento do que realmente “restou” da Lei aprovada. Não há nenhuma comunicação ou informação sobre o programa de trabalho que passa pela referida “reprogramação orçamentária” efetuada unicamente por meio de decreto do Executivo<sup>63</sup>.

O problema é preocupante do ponto de vista do orçamento por resultados, pois o modelo é fortemente balizado pelo planejamento financeiro-orçamentário, e a definição das prioridades no interior do Poder Executivo, fora do ambiente democrático, revela-se incompatível com um planejamento forte. A limitação de empenho deveria ser utilizada com um ajuste de rota, de acordo com os limites existentes, à luz e para o fim de atingir as metas previstas no planejamento – o que se tem hoje, entretanto, é uma verdadeira mudança de rumo total do orçamento logo no início de sua execução.

Outra questão relevante a ser mencionada sobre a execução diz respeito aos restos a pagar. A execução orçamentária é afetada em graus elevados pelos restos a pagar dos anos anteriores, inviabilizando os planos e programas previstos no orçamento do ano corrente (que acabam por ter sua execução protelada, conforme o comando do Poder Executivo).

Por todos, Mansueto Almeida retrata a questão:

Primeiro, grande parte da execução do investimento público decorre da execução dos Restos a Pagar (RAP). Tradicionalmente, mais da metade da execução do investimento público corresponde ao pagamento de RAPs de anos anteriores. Alguns analistas acreditam que isso não seja um problema, pois o governo federal iniciaria o ano já com recursos empenhados do ano anterior para dar continuidade aos projetos de investimento. Porém, do ponto de vista microeconômico, todos os anos os deputados e senadores discutem prioridades para o ano seguinte no orçamento, que, na verdade, pode simplesmente não se transformar em investimento ou ter sua execução adiada por um ou mais anos de acordo com a discricionariedade do governo federal<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadenos Aslegis*, n. 39, jan./abr. 2010, p. 70.

<sup>64</sup> ALMEIDA, Mansueto. *Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios*. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 127.

Esses são apenas alguns dos desafios que apresenta o ambiente institucional na execução orçamentária no Brasil. Todavia, é certo que tais desafios devem ser enfrentados para se cogitar da viabilidade do orçamento por resultados; do contrário, inviável será utilizar a informação de resultados nos processos de decisão do orçamento ou mesmo criar sistemas de incentivos e sanções financeiras que acabarão sendo inexecutáveis no plano concreto.

A ferramenta que parece mais apta de fato para auxiliar na solução desses problemas é a reorientação do *accountability*, de modo a tornar a responsabilização, por meios jurídicos, com fundamento na concretização dos resultados (consequentemente, pela execução do planejamento).

Não se deve exigir o impossível; porém, a responsabilidade fiscal não deve se limitar a resultados financeiros somente, uma vez que também corresponde à execução dos programas e à entrega de prestações e resultados sociais concretos à população.

### **3.4. CONTROLE, FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CRISE ECONÔMICA SOB A ÓTICA DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS**

#### **3.4.1. Perspectivas sobre o controle formal e o controle de resultados**

O controle e a fiscalização financeira compõe um dos principais desafios na mudança de paradigma do controle burocrático-formal, que se direciona ao cumprimento das regras orçamentárias sob a perspectiva formal, para um controle que se enverede diretamente na qualidade do gasto público – ou seja, que se ocupe da efetividade, eficiência e economicidade do gasto, com ênfase no adequado dispêndio das verbas públicas, traduzido em resultados para a população através das políticas públicas.

Como bem afirma Élidea Graziane Pinto, “no controle de políticas públicas nenhum desafio é mais contemporâneo, a despeito de antigo, quanto o da qualidade do gasto público (...) ensinar a gastar bem é mais importante, a médio e longo prazo, do que punir quem gasta mal”<sup>65</sup>. É sob este prisma que o orçamento por resultados propõe um redirecionamento do controle para a materialidade do gasto, enfatizando a responsabilização por resultados.

Nesse sentido, o controle de resultados deve assumir o papel de verificar a aderência entre o planejamento financeiro do Estado e a execução orçamentária para, além de aferir a legalidade dos atos, atestar a conformidade da aplicação de

---

<sup>65</sup> PINTO, Élidea Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista TCEMG*, jan./mar. 2015, p. 8.

recursos públicos com as políticas previamente planejadas, metas estabelecidas e resultados daí advindos<sup>66</sup>.

Do ponto de vista do orçamento por resultados, o que é relevante na fase de controle é justamente o controle sobre o resultado material das despesas, a efetividade e eficácia do dispêndio das verbas públicas. O foco do controle deixa de ser no elemento formal, estritamente quanto ao cumprimento das normas jurídicas orçamentárias, e sim no cumprimento do planejamento, na realização das metas fixadas pela gestão e na entrega de produtos, resultados e impactos para os destinatários da ação estatal.

A lição de Maldonado Sanches é esclarecedora a respeito do tema:

Na autonomização com descentralização organizacional, instrumentalizada pela adoção de um processo orçamentário por produtos e resultados (*outputs* e *outcomes*), às agências executivas caberiam a geração dos produtos e às agências controladoras a verificação dos resultados, isso com base na assinatura de contratos de gestão. Como produtos, entendendo-se os bens e serviços e como resultados os impactos desses bens e serviços na sociedade. Essa, com pequenas variações, tem sido a orientação naqueles países pioneiros em reformas gerenciais, e que são paradigmáticos nesse campo de experiência<sup>67</sup>.

O controle formal é mitigado em balanço com o controle material, de modo que pode haver uma flexibilização das normas para permitir consequente flexibi-

---

<sup>66</sup> Neste ponto, a lição de Élidea Graziane Pinto esclarece: “Assim o controle, além de ser um teste de conformidade com o ordenamento pátrio, cada vez mais assumirá a feição de checagem de aderência entre, de um lado, o planejado e o executado e, de outro, entre o planejado e a sua suficiência com a realidade conflituosa sobre a qual ele incidiu.

Não há receita fácil, nem solução milagrosa. O caminho não passa pela substituição do gestor ou do legislador pelos órgãos de controle, mas por sua progressiva responsabilização intertemporal, em busca de maior coerência entre seu diálogo com a sociedade e os resultados dos programas que lhe foram afiançados como capazes de resolver aqueles problemas eleitos circunstancialmente como prioritários.

Esta é a força pedagógica de todas as instâncias de controle, ao devolverem, tanto quanto possível, para a sociedade o papel de avaliar o curso da ação governamental. A melhor e mais viável forma de fazê-lo, sob o pálio do Estado democrático de direito, reside nessa busca pela máxima efetividade do ciclo orçamentário como o eixo garantidor dos direitos fundamentais”. PINTO, Élidea Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista TCEMG*, jan./mar. 2015, p. 12.

<sup>67</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGMISSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 259.

lidade da gestão, especialmente nas hipóteses de conflito entre as questões formais e os resultados materiais, nas quais os resultados apresentados sejam claramente melhores do que seriam caso os administradores houvessem adotado conduta diversa.

Em todo caso, o Brasil ainda possui forte tradição legalista e os arranjos institucionais são moldados em torno de regras jurídicas (o que difere de outros países que adotam contratos de cunho orçamentário, sistemas de “*purchaser-provider*” e outros tipos de arranjo, especialmente os de *common-law*).

Assim, o controle formal acaba ocupando papel de destaque pela força do aspecto normativo. Não obstante, o ordenamento jurídico financeiro não se ocupa apenas do controle formal, mas estabelece normas que determinam e delineiam o controle de resultados, a começar pelo art. 70 da Constituição Federal que estabelece a fiscalização financeira quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Cabe destacar que não há hierarquia entre os três controles, de modo que se pode dizer estarem no mesmo grau os controles formais e de resultados, de sorte que os conflitos devem ser apurados caso a caso.

No mais, papel especial no controle de resultados ganha o controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao qual compete (i) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e (ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos pelas entidades de direito privado, conforme a norma do art. 74 da Constituição da República.

Pela própria natureza do sistema orçamentário brasileiro e a cultura institucional que sobrevive, entretanto, o controle formal-burocrático sobressaiu sobre o controle de resultados (este último visto como uma singela etapa do controle formal).

É essa mentalidade que precisa ser transposta, inclusive para que se tenha um pensamento orçamentário mais harmônico com o marco teórico do orçamento por resultados. Aos órgãos de controle cabe pensar o orçamento principalmente como forma de concretização dos resultados em que os recursos são aplicados, não somente como peça financeira formal sujeita a um regramento normativo que deve ser obedecido para determinar a responsabilidade.

Assim é que a questão da responsabilidade institucional pode evoluir para deixar de ser uma responsabilidade meramente formal centrada no cumprimento de regras jurídicas, mas que também leve em consideração os resultados materiais apresentados pela aplicação dos recursos públicos.

Um ponto que já se anotou, mas vale trazer à baila novamente, é que tal responsabilidade em geral se dá pelos produtos da gestão, ou seja, pela primeira instância dos resultados advindos da aplicação direta dos recursos (enquanto resultados e impactos propriamente ditos podem demandar mais tempo e outros fatores para a sua concretização). Este desafio está longe de ser apenas o caso brasileiro, mas afeta também, a título de exemplo, a União Europeia<sup>68</sup>.

Deve-se buscar, de tal modo, um lugar comum em que controle formal e controle de resultados possam conviver harmonicamente, conjugando a exigência pelo cumprimento dos processos jurídicos e normas de direitos aplicáveis aos administradores e ao orçamento, com a possibilidade, também jurídica, de sistemas compatíveis com o orçamento por resultados, em que maior liberdade é concedida ao gestor para aplicar os recursos em seus programas – e, em tais autorizações, criar formas de controle que priorizem o controle por resultados.

Isto pode ser feito no interior do orçamento, mas a legislação brasileira ainda carece de legislação orçamentária garantindo suporte institucional para os arranjos mais ousados, pelo que inclusive pode ser arriscado para os gestores adotarem modelos menos ortodoxos de administração.

---

<sup>68</sup> Os Estados europeus têm ainda vindo, em paralelo, a alterar substancialmente os respectivos processos orçamentais, tendo em vista melhorar a disciplina orçamental e a eficiência e a eficácia da despesa pública. A OCDE tem salientado que os Estados europeus ainda se apegam a uma concepção do processo orçamental predominantemente centrada no respeito pelos limites legais e em modelos de controle detalhado da despesa pública e menos orientados para um controle mais flexível, mais focado na execução orçamental. Alguns Estados, sobretudo os de matriz anglo saxônica ou do norte da Europa estão, tradicionalmente, mais habituados a este segundo modelo e possuem hoje, em resultado disso, processos orçamentais mais em linha com as modernas necessidades de controle, mais inclinados para as questões da eficiência do que as de estrita e rígida observância da lei.

Ainda assim, sendo a evolução do processo orçamental uma questão transversal na Europa, têm-se verificado sucessivas reformas do processo orçamental e em especial no que respeita ao modo como se processa a prestação de contas, envolvendo ou não a criação de novos órgãos de controle ou o robustecimento dos poderes dos órgãos existentes.

A União Europeia tem defendido uma abordagem global em matéria de política orçamental tendo em vista o aumento da qualidade das finanças públicas e a promoção do crescimento económico a longo prazo. E reconhece que o processo requer uma ação política concertada que favoreça o crescimento e promova a competitividade com recurso a medidas que permitam aumentar a eficiência dos regimes de despesas e de receitas.” CATARINO, João Ricardo. Processo orçamental e sustentabilidade das finanças públicas: o caso europeu. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 789.

Com isso, vale ainda salientar que a mudança institucional não se dá com medidas extremas. Aqui vale criticar a proposta de orçamento base-zero prevista no programa Ponte para o Futuro do PMDB<sup>69</sup>, segundo a qual um comitê independente seria instituído para avaliar a cada ano todos os programas estatais, sugerindo a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios.

Esta nova mecânica de controle dos programas orçamentários parece englobar mecanismos do orçamento por resultados, na medida em que procura aferir o custo-benefício da atividade governamental realizada. O problema está, entretanto, em avaliar todos os programas em cada ano. Tal lógica do orçamento base-zero já se provou absolutamente inviável nos Estados Unidos da América (como se indicou acima, por ocasião de nosso breve histórico), em virtude dos efeitos da racionalidade limitada – a capacidade institucional necessária para processar todos os programas é incompatível com o período anual.

Logo, seria melhor abandonar a lógica base-zero, adotando cronogramas mais adequados à reforma incremental, como a incorporação de um novo modelo baseado no orçamento por desempenho, orientando o ciclo planejamento-execução-controle em torno do custo benefício, com o uso da informação de resultados no processo orçamentário, flexibilização da gestão, responsabilidade institucional por resultados e incentivos e sanções aplicados ao serviço público para estimular a ascensão da cultura de desempenho.

### 3.4.2. Ciclo de feedback e observações sobre o controle social

Elemento importante ao orçamento por resultados é o estabelecimento de ciclos de feedback entre as etapas do ciclo orçamentário. A conexão mais forte e importante entre as fases (se é que se pode classificar desta maneira) emerge da sinergia entre o planejamento orçamentário e o controle.

O conteúdo produzido pelo controle deve ser levado em consideração no planejamento, podendo ser considerado “informação de resultados”. O controle faz a avaliação da gestão financeira e revela questões valiosíssimas para as futuras gestões, de forma que a retroalimentação do planejamento com esse *input* de

---

<sup>69</sup> A terceira regra nova do orçamento é a ideia de “orçamento com base zero”, que significa que a cada ano todos os programas estatais serão avaliados por um comitê independente, que poderá sugerir a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios. Hoje os programas e projetos tendem a se eternizar, mesmo quando há uma mudança completa das condições. De qualquer modo, o Congresso será sempre soberano e dará a palavra final sobre a continuação ou fim de cada programa ou projeto.” Partido do movimento democrático brasileiro. *Ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 10.



informações é essencial para estabelecer a sequência na gestão do Estado e o constante aprimoramento dialético das práticas financeiras e orçamentárias até a responsabilidade fiscal plena.

Esta função também pode ser destacada no controle interno, conforme retrata Luís Felipe Valerim Pinheiro:

Portanto, pode-se concluir que o legislador constitucional conferiu as duas vertentes ao controle interno, é dizer, a função retroativa sobre atos viciados e a função prospectiva, na medida em que prevê como sua finalidade a manutenção da gestão administrativa dentro das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo, a avaliação sobre sua legalidade e resultados, inclusive sobre operações de crédito, e, por fim, o auxílio ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas/Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário sobre o Poder Executivo ou sobre os órgãos deste sobre a Administração dos demais Poderes<sup>70</sup>.

Uma prática interessante que pode incorporar este tipo de integração entre controle e planejamento são as avaliações de gasto (*spending reviews*), como no caso inglês<sup>71</sup>, buscando-se identificar o balanço e os padrões de gasto público a partir do desempenho das entidades públicas em contraste com o que inicialmente foi planejado (no caso inglês as novas metas para as futuras avaliações de gasto são realizadas com base no controle de desempenho em relação às metas anteriores, apesar da inexistência de uma conexão mecânica entre a distribuição de recursos e o atingimento das metas).

Criando-se uma conexão forte entre o controle do orçamento e o planejamento, é estabelecido um relacionamento benigno entre as etapas do ciclo orçamentário. Tal é o (re)estabelecimento que se ambiciona no Brasil, onde as práticas orçamentárias foram tencionadas em direção a um círculo vicioso.

---

<sup>70</sup> PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Controle orçamentário e eficácia do planejamento estatal*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, 2005, p. 8.

<sup>71</sup> “HM Treasury will be looking at departmental performance against public service agreements in the context of the Comprehensive Spending Review, which will be a fundamental review of the balance and pattern of public expenditure, taking stock of what investments and reforms have delivered to date and identifying what further steps are needed to meet the challenges and opportunities of the decade ahead. Through this process the government will set new objectives and priorities for the CSR period and beyond, with departmental allocations set accordingly. However, there is no mechanistic relationship between the proportion of targets from previous spending reviews that a given department meets and the expenditure that will be allocated to it.” OECD, *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007, p. 202.

O que se precisa é quebrar os vícios do ciclo para (re)criar o estado de normalidade orçamentária, com padrões mínimos de obediência às regras jurídicas e ao planejamento financeiro, sob o crivo da responsabilidade e transparência fiscal – esta última, condição para a boa governança e crescimento econômico sustentável<sup>72</sup>.

Ademais, com a evolução do grau de transparência orçamentária a partir da construção do orçamento em torno da avaliação das informações de resultados, consequentemente aprimora-se a possibilidade do controle social e democrático pela população quanto ao gasto. A participação social e o controle do orçamento pela população são de extrema importância para a adequação das escolhas públicas, em um real exercício de envolvimento democrático em torno da alocação dos recursos e dos resultados esperados pela sociedade.

Nessa esteira, Élide Graziane Pinto aponta com maestria:

O cidadão que delega poder ao Estado, para que ele aja em seu nome e “resolva” suas demandas, precisa compreender que o alcance satisfatório dos resultados não é consequência imediata do cumprimento da lei, tampouco de decisões judiciais que busquem sua eficácia. A vigilância da cidadania atenta integra e induz ativamente o processo de maior transparência e efetividade da ação governamental<sup>73</sup>.

No âmbito do orçamento por resultados, o controle democrático é fortalecido na medida em que foco do planejamento-financeiro passa a ser a informação

---

<sup>72</sup> “Transparency in government operations is increasingly regarded as an important precondition for good governance and sustainable economic growth – but, for the emerging economies, it is also essential aspect of sustaining confidence in government and, through this, support for the democratic system and economic advancement. The latter has become particularly acute with the exposure of fiscal policies to international financial markets because of the increasing use of market financing of deficits. Such exposure has required many governments to modify past policies and so has assisted in achieving fiscal discipline and improved resource allocation. It is also an essential ingredient in establishing the new budget management model. Promoting greater transparency is a means to bolster reform. Restructuring incentives by concentrating on the stakeholders within the budget system is unlikely to be enough – there is also the need for measures to activate the interests of clients to support the reform. It has been recognized that clients need to be empowered, and client feedback strengthened and made more transparent. The latter is evidenced in two main trends: improving the type of performance information, and strengthening feedback channels.” DIAMOND, Jack, *Performance budgeting: managing the reform process*. Washington D.C.: International Monetary Found, 2003, p. 22.

<sup>73</sup> PINTO, Élide Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista TCEMG*, jan./mar. 2015, p. 9.

de resultados. Com a transparência da informação de resultados e a divulgação de dados de produtos, resultados e impactos para a população, torna-se mais factível a análise sobre a efetividade das ações do poder público. O controle por resultados também é mais democrático.

### 3.4.3. Crise econômica e espaço fiscal: a importância do desempenho

O cenário de crise econômica produz entre suas consequências a redução do espaço fiscal, mitigando a margem de manobra dos gestores para realizar escolhas na alocação do gasto público, tendo em vista as despesas obrigatórias e vinculadas.

Ao contrário da primeira década dos anos 2000, em que o crescimento econômico brasileiro possibilitou um crescimento do espaço fiscal, em conjunto com esforços na reforma tributária e ganhos de eficiência, o atual panorama de crise proporciona um desafio no que atine aos esforços internos para criar um espaço fiscal maior<sup>74</sup>.

Em linhas gerais, o espaço fiscal é definido pelo FMI<sup>75</sup> como o espaço do orçamento governamental que permite a alocação de recursos para um propósito desejado, sem comprometer a sustentabilidade de sua posição financeira ou a estabilidade da economia. Pode-se dizer que a experiência brasileira atual quanto ao espaço fiscal foi vivida, grosso modo, pela Administração Pública dos países afetados pela grande recessão de 2009.

As políticas de cortes e redução de gastos vêm à tona, de maneira que a avaliação de gastos ganha papel importante nessa perspectiva.

Assim, tem-se que a reanálise de subsídios governamentais, incentivos tributários, parcerias público-privadas, pacotes de investimentos, programas de contenção de custos e, inclusive, mecanismos do orçamento base-zero podem ser ferramentas fundamentais durante a crise para auxiliar na criação de espaço fiscal (quanto ao orçamento base-zero, vale registrar as ressalvas no item anterior).

Do ponto de vista do orçamento por resultados, apesar do cenário crítico que inviabiliza uma abordagem mais densa da orientação do gasto por desempenho, este tipo de medida o expande em vários pontos, como salienta Mauro Marcel:

---

<sup>74</sup> MARCEL, Mario. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, 2014, v. 13, Issue 2, p. 2.

<sup>75</sup> MARCEL, Mario. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, 2014, v. 13, Issue 2, p. 2.

Em particular, submeter o gasto tributário, as parcerias público-privadas e a legislação permanente a uma análise mais estrita de seus custos e benefícios totais pode ser visto como uma extensão dos princípios do orçamento por resultados para áreas que ficaram relativamente isoladas dele enquanto se trabalhava exclusivamente com indicadores de desempenho e avaliações de programa. O orçamento base-zero e estratégias de contenção de custos, por outro lado, são abordagens complementares que promovem maior valor aos recursos no setor público com foco maior em longo prazo do que algumas avaliações de programas<sup>76</sup>.

Não há dúvida, portanto, de que o orçamento por resultados represente relevante objeto de estudo durante o período de crise econômica, formando ponto central de partida para as reformas orçamentárias, especialmente na medida em que os novos institutos orçamentários relacionados à gestão de crises vêm sendo estudados sob o marco teórico do *performance-based budgeting*.

A crise é justamente a janela de oportunidade que se abre para que as reformas possam incidir na realidade em rumo ao desenvolvimento. Assim, espera-se que a oportunidade venha a ser aproveitada e, com amparo na experiência internacional e nos mais modernos institutos orçamentários existentes, o Brasil possa adotar os passos necessários para evoluir o seu sistema orçamentário.

---

<sup>76</sup> Tradução Livre. MARCEL, Mario. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, 2014, v. 13, Issue 2, p. 2.



---

## CONCLUSÃO

1. Orçamento por resultados significa o processo orçamentário que constitui uma ligação entre os recursos alocados e os resultados mensuráveis atingidos pelo gasto dos recursos. Está inserido no contexto mais amplo da Administração Pública por resultados e apresenta dois aspectos principais: (i) o desenvolvimento da informação de resultados (*performance information*) e sua integração no processo orçamentário; e (ii) a utilização destas informações nos processos de tomada de decisão no orçamento público.
2. A principal modalidade de orçamento por resultados utilizada no cenário internacional corresponde ao orçamento por resultados de alocação indireta (*performance-informed budgeting*). Em breve resumo, as informações sobre o desempenho dos programas governamentais e organizações do poder público são desenvolvidas, integradas e avaliadas sistematicamente no processo orçamentário para, então, serem incorporadas como relevante componente nos processos decisórios protagonizados no orçamento.
3. A formação de um ambiente institucional favorável ao modelo de orçamento por resultados envolve uma mudança na orientação das atividades governamentais para uma abordagem que enfatize os produtos e resultados dos programas, compreendendo: (i) instituição de medidas de incentivo aos atores do processo orçamentário, gestores e servidores públicos, estimulando a produção da informação de desempenho e o foco na busca por resultados; (ii) aumento da flexibilidade gerencial e redução dos controles formais, com o redirecionamento da responsabilidade institucional (*accountability*) para os resultados alcançados; e (iii) envolvimento colaborativo dos Poderes Executivo e Legislativo para privilegiar a ênfase em resultados nos processos de planejamento, gestão e fiscalização.
4. É possível identificar no ordenamento jurídico brasileiro um subsistema de normas jurídicas financeiras tratando do planejamento, programação, análise, racionalização, sequenciamento e controle dos produtos e resultados das despesas com programas governamentais no processo orçamentário (v.g.

arts. 70, 165, 166, § 1º, da CRFB; art. 4º, I, e, da LRF; art. 75, III, Lei n. 4.320/64; arts. 1º, § 1º, 38, IV, e 49 da Lei n. 8.443/92; arts. 7º, 8º, 19, 20, 24, II, V e XI, da Lei n. 10.180/2001).

5. A interpretação das normas constitucionais deste subsistema evidencia um conceito jurídico de resultado para o direito financeiro. A definição constitucional do resultado esperado para o direito financeiro caracteriza-se pelo cumprimento das metas previstas no planejamento-financeiro do Estado (plano plurianual, programas de governo e orçamentos), que devem ser avaliados de acordo com a sua eficácia e eficiência (aspecto material), bem como de acordo com a sua legalidade (aspecto formal).
6. A dinâmica atual do processo orçamentário no país retrata diversos problemas estruturais diagnosticados pela doutrina, como a (i) baixa aderência dos governantes aos orçamentos públicos; (ii) a falta de fidedignidade dos planos, que se tornaram peças de ficção; (iii) a redução do espaço fiscal, com dívida crescente e receitas decrescentes; (iv) o elevado grau de rigidez orçamentária, limitando a margem de manobra dos gestores; e (v) os abusos da limitação de empenho (contingenciamento) pelo Poder Executivo.
7. Além do ajuste destes problemas estruturais do orçamento no país, a instituição do orçamento por resultados em qualquer dos níveis federativos e em especial pelo governo central demanda a motivação do setor público, o envolvimento conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo, e a capacitação administrativa, tecnológica e contábil (precondições do orçamento por resultados).
8. Para a instituição do orçamento por resultados, não basta reformular a estrutura dos programas e criar sistemas de monitoramento de performance. É fundamental para a efetividade do modelo que sua instituição esteja associada à flexibilidade gerencial e administrativa, aos mecanismos de incentivos e à mudança de foco da responsabilidade institucional. De igual modo, é necessário um engajamento democrático amplo em torno da reforma do processo orçamentário.
9. Destarte, para que se possa cogitar do orçamento por resultados como uma possível realidade no cenário nacional futuro, torna-se fundamental que as instituições democráticas promovam: (i) a transição do modelo de Administração burocrática para o modelo de Administração por resultados; (ii) a confiabilidade do orçamento público; (iii) a harmonização dos sistemas de planejamento e controle em torno dos resultados, estabelecendo mecanismos de retroalimentação no ciclo orçamentário com utilização da informação de desempenho; (iv) a alocação qualitativa dos recursos através de uma análise de performance dos programas de governo no processo orçamentário,

privilegiando a efetividade, eficiência e economicidade dos programas; e (v) a transparência do processo orçamentário e o reforço dos meios de controle social.

10. Pelas considerações teóricas a respeito do orçamento por resultados e tendo em vista a experiência brasileira em contraste com a experiência internacional, acredita-se que a efetividade do orçamento por resultados será possível apenas com uma reforma legislativa do sistema orçamentário no país, conjugada com a reforma da Administração Pública, que introduza de maneira explícita e didática os mecanismos do orçamento por resultados, eliminando gargalos institucionais e endereçando resistências do corpo burocrático.
11. De certo não faltam normas de direito financeiro para fundamentar o modelo e fossem as regras orçamentárias completamente cumpridas, o sistema jurídico vigente estaria apto, com singelas reformas, a abrigar arranjos institucionais do orçamento por resultados. No entanto, é essencial que se crie um momento político com comprometimento democrático amplo, carregando a força necessária para transformar a cultura institucional solidificada e modernizar os arranjos normativos com a sistematização e simplificação das regras em torno de objetivos comuns para os Poderes e entes da federação. A crise econômica e política parece ser uma janela de oportunidade para esta espécie de reforma.





---

## BIBLIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA GERAL

- ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de ciência das finanças. Direito financeiro e tributário*. São Paulo: RT, 1969.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CARVALHOSA, Modesto. *Direito econômico: obras completas*. São Paulo: RT, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- CONTI, José Mauricio. *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.
- CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Lei de responsabilidade fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito, 2010.
- COSCIANI, Cesare. *Instituzioni di scienza delle finanze*. 4. ed. Torino: UTET, 1964.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones financieras*. Barcelona: Bosch, 1960.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Conceito de sistema no direito*. São Paulo: RT, 1976.

- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma: 1970. v. 1 e 2.
- FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 96, out./dez. 2004.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- GRINOVER, Ada P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. In SALLES, Carlos A. (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro*. Homenagem ao Prof. Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: Why liberty depend on taxes*. New York: W.W.Norton & Company, 1999.
- HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.
- MARCHI, Eduardo C. Silveira. *Guia de metodologia jurídica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1 e 2.
- NABAIS, José Casalta. *Direito fiscal*. Coimbra: Almedina, 2002.
- NEUMARK, Fritz. *Problemas economicos y financieros del estado intervencionista*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: RT, 2012.
- PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de direito tributário e finanças públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

- SMITH, Adam. *Riqueza das nações*. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 2007.
- STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: RT, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V: O orçamento na Constituição.
- VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

## BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA

### Bibliografia específica nacional

- ALMEIDA, Antônio Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma*. Projeto EuroBrasil, 2000. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- ANAN JR., Pedro; MCNAUGHTON, Charles Willian. Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Lei n. 10.180, de 6-2-2001). In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.
- ARAÚJO, Marinella Machado; AZEVEDO, Eder Marques. Administração pública gerencial e planejamento integrado: o orçamento público e as novas estratégias à superação dos custos dos direitos. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte: Fórum, ano 2, n. 6, set./dez. 2014.
- ÁVILA, H. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BALBE, Ronald da Silva. Controle interno voltado para resultados. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 140, p. 42-63, out. 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. Intervenção do Estado no domínio econômico. *Revista de Doutrina, Pareceres e Atualidades*, Nova Dimensão Jurídica, ano n. 4, abr. 1996.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, G. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, E. R.; G. FILHO, W. S. (Org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLII*, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

CARDOSO JR., José Celso. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento*. Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Chile: Nações Unidas, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*, n. 61, 2006.

CATARINO, João Ricardo. Processo orçamental e sustentabilidade das finanças públicas: o caso europeu. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Coord.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

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

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

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, ano 54, v. 353, p. 14-26, mar. 1965.

CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual – PPA. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando; CUNHA,

Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. Orçamento e desenvolvimento. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Coord.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

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

ASSONI FILHO, Sérgio. Da despesa. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*, n. 39, jan./abr. 2010.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56(2):137-160, abr./jun. 2005.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MACHADO, Nelson, *Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2002.

MARTINS, Ângela Vidal da Silva. Moralidade e liberdade nos gastos públicos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Indicadores de programas. *Guia Metodológico*, Brasília: MP, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novo referencial no direito administrativo: do controle da vontade: do controle da vontade ao do resultado. A juridicização dos resultados na Administração Pública. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 6, n. 67, set. 2006.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Despesas públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos (Org.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

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

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. A Lei n. 4.320, de 17.03.1964: lei geral de orçamento. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, n. 59, p. 264-275, maio/jun. 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Indagação sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: RT, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte: Fórum, n. 5, mar./ago. 2014.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PEREIRA JR., Jessé Torres; MARÇAL, Thaís Boia. Orçamento público, ajuste fiscal e administração consensual. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, 2015.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Controle orçamentário e eficácia do planejamento estatal. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, 2005.

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

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

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

REZENDE, Fernando. *A política e a economia da despesas pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1992.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida*. São Paulo: FGV, 2013.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SCAFF, Fernando Facury. República, tributação, finanças. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, v. 6, 2015.

SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

VELOSO, João Francisco Alves. Os determinantes do desempenho do gasto público: uma breve revisão da literatura recente. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). *A reforma esquecida*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

### Bibliografia específica estrangeira

ARNOLD, William G. *Performance budgeting: what works, what doesn't*. Vienna: Management Concepts, 2008.

BELIANOVA, E.; HOVLAND, O.; LAVROV, A. Russia: a case study. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007.

BOOTHE, Paul. Accrual Accounting in the public sector: lessons for developing countries. In: SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007.

BRUMBY, Jim. Improving allocative efficiency. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Washington: International Monetary Fund, 2007.

BUSS, Terry F. The millenium challenge account: a new high-performance program. In: REDBURN, F. Stevens; SHEA, Robert J.; BUSS, Terry F. (Coord.). *Performance management and budgeting: how governments can learn from experience*. National Academy of Public Administration. New York: M. E. Sharpe, 2008.



CURRISTINE, Teresa. Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005.

CURRISTINE, Teresa. Experience of OECD countries with performance budgeting. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Washington: International Monetary Fund, 2007.

CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. *OCDE Journal on Budgeting*, Paris: OECDE, v. 5, n. 2, 2005.

CURRISTINE, T.; JOUMARD, I.; LONTI, Z. Improving public sector efficiency: challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 7, n. 1, 2007.

DIAMOND, Jack. Challenges to implementation. In: ROBINSON, M. (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007.

DIAMOND, Jack. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. IMF Working Paper – WP/03/169, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, 2003.

DIAMOND, Jack. *Performance budgeting: managing the reform process*. IMF Working Paper, WP/03/33, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, 2003.

FÖLSCHER, Alta. Country case study: south Africa. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007.

GRIZZLE, Gloria A. Performance measures for budget justifications. In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack (Coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration, Boulder, Colorado, USA: 2001.

GUZMÁN, Marcela. The Chilean experience. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

HATRY, Harry. Results-based budgeting. In: REDBURN, F. Stevens; SHEA, Robert J.; BUSS, Terry F. (Coord.). *Performance management and budgeting: how governments can learn from experience*. National Academy of Public Administration. New York: M. E. Sharpe, 2008.

HAWKESWORTH, Ian; KLEPSVIK, Knut. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. *OECD Journal Budgeting*, Paris: OECD, v. 13, Issue 1, p. 105-140, 2013.

KELLY, Janet M. RIVENBARK, William C. *Performance budgeting for state and local government*. Second Edition. New York: M. E. Sharpe, 2011.

KELLOUGH, J. Edward; LU, Hoaran. The paradox of merit pay in the public sector: Persistence of a problematic procedure. In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley;

- RABIN, Jack (Coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration, Boulder, Colorado, USA: 2001.
- LATORRE, Roberto Bustos. Performance budgeting: the Chilean experience. In: *7th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*, Vienna: Austrian Parliament, 2015.
- LIENERT, I.; FAINBOIM, I. *Reforming budget system laws*. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2010.
- MARCEL, Mario. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 13, Issue 2, 2014.
- MELKERS, Julia E; WILLOUGHBY, Katherine G. budgeters' views of state performance-budgeting systems: distinctions across branches. *Public Administration Review*, Washington: v. 61, n. 1, 2001.
- MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack (Coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration. Boulder, Colorado, USA: 2001.
- NATHAN, Richard P. The role of performance management in American federalism. In: REDBURN, F. Stevens; SHEA, Robert J.; BUSS, Terry F. (Coord.). *Performance management and budgeting: how governments can learn from experience*. National Academy of Public Administration. New York: M. E. Sharpe, 2008.
- REDBURN, F. Stevens; SHEA, Robert J.; BUSS, Terry F. *Performance management and budgeting: how governments can learn from experience*. National Academy of Public Administration. New York: M. E. Sharpe, 2008.
- RIPLEY, Randall B. Stages of the policy process. In: *Public Policy Theories, Models, and Concepts an Anthology* (Daniel C. McCool). USA: Prentice-Hall, 1995.
- ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. *A basic model of performance-based budgeting*. IMF: Fiscal Affairs Department, September, 2009.
- ROBINSON, Marc. Cost Information. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Fundo Monetário Internacional/Palgrave Macmillan, 2007.
- ROBINSON, Marc. Making performance budgeting work. In: ROBINSON, Marc (Coord.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Washington: International Monetary Fund, 2007.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. OECD, 2014.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD, 2007.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Budgeting for results: perspectives on public expenditure management*. OECD, 1995.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Sequencing and pacing of performance budgeting reforms: summary of the 5th annual meeting of the sbo network on performance and results*. OCDE, Paris, 2008.

OUDA, H. A. G. *Suggested framework for implementation of performance budgeting in the public sector of developing countries with special focus on Egypt*. Gante: 13th Bienial CIGAR Conference, 2011.

PETREI, Humberto. *Budget and control: reforming the public sector in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1998.

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

SCHICK, Allen. Crisis budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 9, Issue 3, 2010.

SCHICK, Allen. Repairing the budget contract between citizens and the State. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 11, Issue 3, 2011.

SCHICK, Allen. The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 13, Issue 2, 2014.

SCHICK, Allen. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 3, Issue 2, 2003.

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

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Borzoi Books, 2000.

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

SHAH, Anwar; SHEN Chunli. Citizen-centric performance budgeting at the local level. In: SHAH, Anwar (Org.). *Local budgeting*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.

STEGER, Gerhard. Redirecting public finance towards a sustainable path. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 12, Issue 2, 2013.

STIGLITZ, Joseph. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility. Pontifical Academy of Sciences, Extra Series 41. Vatican City: 2014.

STIGLITZ, Joseph; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009.

TOMMASI, Daniel. Budget execution. In: SHAH, Anwar. *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, USA: World Bank, 2007.

THOMPSON, Fred. Mission-driven, results-oriented budgeting: fiscal administration and the new public management (1994). In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack (coord.). *Performance-based budgeting*. The American Society for Public Administration. Boulder, Colorado, USA: 2001.

WANNA, John. The work in progress of budgetary reform. In: WANNA, John; LOTTE, Jensen; VRIES, Jouke de (Coord.). *The reality of budgetary reform in OECD nations: Trajectories and Consequences*. Cheltenham, UK: 2010.

WEST, William F. *Program budgeting and the performance movement: the elusive quest for efficiency in government*. Washington: Georgetown University Press, 2011.

WHITE, Joseph. What are budgeting's purposes: comments on OECD's principles of good budgetary governance. *OECD Journal on Budgeting*, Paris: OECD, v. 14, Issue 3, 2015.



---

# APÊNDICE

## **WORLD BANK<sup>1</sup>**

Na abordagem da temática do orçamento por resultados, faz-se necessária a análise da experiência internacional na adoção desse modelo orçamentário. Assim, nesse apêndice há um breve estudo de caso do processo de introdução do orçamento por resultados no Chile ao longo das últimas décadas. Esse caso particular revela-se pertinente pelas diversas semelhanças, de caráter histórico, institucional, social ou econômico, que o Chile apresenta em relação ao Brasil.

O estudo do caso chileno, em primeiro lugar, possibilita uma visão mais próxima da realidade brasileira no que tange à adoção do orçamento por resultados pelo fato de serem ambos países latino-americanos, detentores de trajetórias históricas e sociais similares, além de ambos participarem Mercosul, e também permite, em segundo lugar, analisar uma experiência que tem se revelado extremamente positiva para os padrões da OCDE.

## **A EXPERIÊNCIA CHILENA**

No sentido de consolidar uma sistemática visando à melhora da formulação, execução, controle e transparência do orçamento público, o Ministério da Fazenda chileno, por sua Direção de Orçamento, vem realizando diversas modificações no processo orçamentário desde a recente redemocratização do país. Nesse sentido, uma série de reformas vem sendo implementadas a fim de aumentar o foco do gerenciamento orçamentário em direção aos resultados e produtos trazidos pelo gasto público.

Tais reformas tiveram início na década de 1990, após o término do regime ditatorial chileno e a reestruturação da democracia. Nessa época, o Ministério da Fazenda e outras instituições, com o intuito de gerar uma base de informação de desempenho e maior transparência por meio da formulação de indicadores mais refinados de programas

---

<sup>1</sup> WORLD BANK. *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

governamentais, iniciaram a elaboração de um projeto piloto baseado nos moldes das práticas já desenvolvidas no Reino Unido<sup>2</sup>.

Em 1997, tendo já estabelecido um sistema de indicadores e de informação de desempenho fornecido pelas agências governamentais (conferir Anexo 7), há a introdução do sistema de Avaliação de Programas Governamentais (*Evaluación de Programas Gubernamentales* – EPG) seguido dos sistemas de Avaliação de Impacto (*Evaluación de Impacto* – EI), instituído em 2001, e de Avaliação Compreensiva de Gastos (*Evaluación Comprehensive del Gasto* – ECG), elaborado em 2002<sup>3</sup>.

Esses três sistemas, originalmente adotados como uma série de acordos entre o Congresso e o Ministério da Fazenda, formaram a base que tornou possível a análise dos produtos, resultados e impactos da ação governamental de diversas formas. Nesse sentido, o EPG, em primeiro lugar, avalia as metas dos programas e, em sequência, analisa a sua consistência em aspectos de idoneidade e resultados em relação aos objetivos traçados, realizando assim uma análise do *design* do programa.

Por sua vez, o EI é formulado para avaliar os resultados após um intervalo de tempo maior, de modo a suprir essa deficiência do EPG, que é voltado em sua análise para lapsos temporais mais breves. Por fim, o ECG surge como um mecanismo de análise das agências estatais como um todo, de maneira a averiguar seus programas e políticas mais importantes e suas estruturas internas de organização e de alocação de recursos, bem como seus objetivos<sup>4-5</sup>.

---

<sup>2</sup> “Also noteworthy is a change in 1994 when the Ministry of Finance and a group of institutions started a pilot project that uses performance indicators to evaluate the management of several public services.” PETREI, Humberto. *Budget and control: reforming the public sector in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1998, p. 257.

<sup>3</sup> Nesse sentido: “Since 1997 the government has sought by a variety of means to make greater use of evaluation in order to make information available to support management, analysis, and decision-making in the allocation of public resources. This commenced with the introduction of Government Program Evaluation (*Evaluación de Programas Gubernamentales*–EPG), which was followed by Impact Evaluation (*Evaluación de Impacto*–EI) and, subsequently, by the agency-focused instrument known as Comprehensive Expenditure Evaluation (*Evaluación Comprehensive del Gasto*–ECG). These evaluation instruments were originally outlined in a number of memoranda signed with the Congress, the aims of which were to improve the allocation and use of public resources. Since 2003, these memoranda have been supported by regulations.” GUZMÁN, Marcela. The Chilean experience. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 236.

<sup>4</sup> Como ensina Roberto Latorre, senador e Secretário do Ministério das Fazenda: “Ex-ante evaluation is compulsory for all governmental programs. Also copy the results of these evaluations have to be sent to the Special Joint Budget Committee. Tools applied:

Essa sistemática de avaliação vem trazendo inúmeros benefícios ao processo orçamentário chileno. No Anexo 8, percebe-se que, com o passar do tempo, além do refinamento da base de dados e dos mecanismos de análise das ações governamentais, os programas relacionados aos indicadores de resultados vêm sofrendo uma nítida evolução no que diz respeito ao cumprimento de suas metas.

Com efeito, esse fenômeno pode ser interpretado como um evento duplo: por um lado, com a utilização de todos os mecanismos que envolvem a avaliação dos indicadores de resultados e da informação de desempenho, é possível aperfeiçoar a execução dos diversos programas e políticas estatais; por outro lado, o próprio estabelecimento de objetivos a esses programas se torna mais realista, permitindo que durante a fase de planejamento orçamentário sejam elaborados de forma técnica.

O funcionamento desse mecanismo – exposto no Anexo 9 – em 2005 já cobria um total de 65% do orçamento público. O impacto sobre os programas, políticas e demais ações públicas no que diz respeito à manutenção de seu funcionamento é questão que merece destaque. Isso porque as análises empreendidas vêm induzindo ao remodelamento do *design* e a reformulação constante da administração dos programas ou das próprias agências governamentais, desde ajustes menores até reestruturações mais profundas, como demonstra o Anexo 10.

É interessante notar que todo esse processo não se restringe apenas ao aprimoramento da execução do orçamento público, mas também afeta as outras fases do ciclo orçamentário. A avaliação das informações de desempenho tem protagonizado, também, a melhora dos processos de planejamento, ao permitir que os gestores tenham uma base fática de dados sobre o desenvolvimento dos mais variados programas, possibilitando, dessa forma, alocar os recursos públicos a partir das informações trazidas pelas avaliações descritas acima.

---

a. Evaluation of government programs (EPG) its aim is to evaluate the design, management and results of public programs providing information that supports the management of the programs and resource allocation process.

b. Program impact evaluation its purpose is to assess the impact of public programs on its beneficiaries.

c. Comprehensive Spending Reviews its aim is to evaluate the set of programs and procedures administered by the organization, the institutional framework and functions distributed between the various agencies which depend on a same Ministry, also to assess the effectiveness, efficiency and economy in the use of institutional resources.” LATORRE, Roberto Bustos. Performance budgeting: the chilean experience. In: 7<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. Vienna: Austrian Parliament, 2015, p. 4.

<sup>5</sup> Para uma descrição mais detalhada do processo de avaliação de programas e agências, conferir o Anexo 9.



Nesse sentido, torna-se ainda mais interessante as ações recentes do governo chileno, que em 2010, instituiu o sistema de Avaliação de Programas Novos (Evaluación de Programas Nuevos – EPN). Tal mecanismo visa à elaboração da avaliação desde o início ou da planificação de um novo programa governamental, estabelecendo linhas de base e utilizando-se desse instrumento para monitorar o desenvolvimento de tais novos programas. O EPN, dessa forma, colabora ainda mais na criação de vínculos entre a execução e o planejamento orçamentário, aumentando as possibilidades para que as informações de desempenho e a experiência acumulada sejam utilizadas no momento de elaboração de uma nova política pública.

Em suma, a experiência da introdução do orçamento por resultados no Chile ocorreu de uma maneira gradual, consistindo em diversas reformas dentro do processo orçamentário nas últimas duas décadas, bem como na criação de agências de avaliação do desempenho dos diversos programas governamentais. A adoção de tal modelo colaborou com a melhora substancial da qualidade dos serviços públicos, assim como do gerenciamento dos diversos programas e agências estatais.

A experiência chilena revela, sobretudo, a possibilidade de países latino-americanos, maculados por possuírem uma Administração Pública ineficiente, impulsionarem a eficiência dos programas e políticas públicas, a qualidade e transparência da gestão governamental, a qualidade fiscal, entre outros fatores, por meio da adoção de reformas no sentido de criar um orçamento público mais direcionado no sentido da busca por resultados e pela eficiência das ações governamentais.

---

# ANEXOS

## 1. CAMINHOS, PROBLEMAS, CONSEQUÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA

TRILHAS	O PROBLEMA	AS CONSEQUÊNCIAS
<b>Reduzir incertezas</b>	Estimativas de receita sem credibilidade. Arritmia na execução orçamentária. Falta de confiança nas informações.	Instabilidade macroeconômica. Ineficiência na gestão pública. Dificuldade de fazer avaliações.
<b>Ampliar o horizonte temporal</b>	Investimentos sem perspectivas de continuidade. Ajuste do plano plurianual ao orçamento anual e não o contrário. Ausência de visão estratégica. Contribuição do orçamento para o caráter pró-cíclico da política fiscal.	Atrasos e aumento nos custos dos investimentos. Perda de credibilidade do Estado como promotor do desenvolvimento. Desperdício de recursos públicos.
<b>Melhorar a eficiência e a eficácia</b>	Ausência de processos adequados de monitoramento e avaliação. Foco nos setores e não nos problemas. Difícil coordenação inter-setorial e cooperação intergovernamental na formulação e gestão das políticas públicas.	Alta relação custo-benefício. Falta de informações para que a sociedade cobre a eficiência dos governantes.
<b>Transparência e <i>accountability</i></b>	Dificuldade de compreensão das informações divulgadas. Receio de comprometer o ajuste fiscal.	Desinteresse da sociedade pelo orçamento público. Dificuldade de mobilização e participação.
<b>Qualidade do financiamento</b>	Tributação pesada dos salários. Limitações à utilização de créditos. Incentivos do ICMS às exportações. Carga tributária elevada. ICMS na origem. Multiplicidade de tributos incidentes sobre mercadorias e serviços.	Inibe o emprego e onera as exportações. Oneram investimentos e exportações. Prejudicam a competitividade nacional; Limita atividades de micro, pequenas e médias empresas. Promove guerra fiscal, ineficiência econômica e conflitos federativos. Gera distorções econômicas e iniquidades sociais

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 76.

## 2. EVOLUÇÃO DOS PERCENTUAIS DE EXECUÇÃO, EMPENHO E PAGAMENTO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO EXECUTIVO NOS ANOS DE 2010 A 2013

ANO	% EXECUTADO	% EMPENHADO	% PAGO (SOBRE LIQUIDADO)	% PAGO (SOBRE AUTORIZADO)
2010	59	86	71	61
2011	57	83	69	58
2012	52	53	98	52
2013	54	80	68	54
Média	56	76	77	56

Fonte: SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE*, v. 6, 2015, p. 7.

### 3. ELEMENTOS DE FORMATOS ALTERNATIVOS AO ORÇAMENTO TRADICIONAL

FEATURE	LINE ITEM	PROGRAM	PERFORMANCE
Content	Expenditures by objects (inputs and resources)	Expenditures for a cluster of activities supporting a common objective	Presentation of a results-based chain to achieve a specific objective
Format	Operating and capital inputs purchased	Expenditures by program	Data on inputs, outputs, effects, and reach by each objective
Orientation	Input controls	Input controls	A focus on results
Associated management paradigm	Hierarchical controls with little managerial discretion	Hierarchical controls with managerial flexibility over allocation to activities within the program	Managerial flexibility over inputs and program design, but accountability for service delivery and output performance

Fonte: SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *A Primer on Performance Budgeting*. In: SHAH, Anwar (Org.), *Public Sector Governance and Accountability Series – Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington D.C.: The World Bank, 2007 p. 140.

#### 4. MODELO DE ORÇAMENTO TRADICIONAL: DEPARTAMENTO NORTE-AMERICANO DE EDUCAÇÃO

EXPENDITURE ITEMS	2004 ACTUAL	2005 ESTIMATED	2006 BUDGET
<b>Personnel</b>	<b>1,000</b>	<b>1,150</b>	<b>1,310</b>
Salaries	600	700	760
Bonuses	400	450	550
<b>Office expenses</b>	<b>750</b>	<b>960</b>	<b>1,060</b>
Administrative	150	200	200
Printing	160	200	200
Utilities	150	180	210
Mailing	110	180	200
Travel	180	200	250
<b>Vehicle purchase</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>500</b>
<b>Maintenance</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
<b>Others</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
<b>Total</b>	<b>1,820</b>	<b>2,195</b>	<b>2,955</b>

Fonte: SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Org.). *Public sector governance and accountability series: budgeting and budgetary institutions*. Washington D.C.: The World Bank, 2007, p. 140.

## 5. MODELO DE ORÇAMENTO-PROGRAMA: DEPARTAMENTO NORTE-AMERICANO DE EDUCAÇÃO.

	(US\$ MILLIONS)		
	ACTUAL	ESTIMATE	
EXPENDITURE ITEMS	2006	2006	2007
<b>ELEMENTARY BY DISCRETIONARY BUDGET AUTHORITY</b>			
Title I grants to local educational agencies	12,740	12,713	12,913
School improvement grants	n.a.	n.a.	200
Reading First and Early Reading First programs	1,146	1,132	1,132
State assessments	412	408	408
Teacher Incentive Fund	n.a.	99	99
Teacher quality state grants	2,917	2,887	2,887
Charter schools programs	254	251	251
America's Opportunity Scholarships for Kids	n.a.	n.a.	1,475
Impact aid	1,244	1,228	1,228
Safe and drug-free schools programs	672	569	216
21st-Century community Learning Centers	991	981	981
English-language acquisition	676	669	669
Individuals with Disabilities Education Improvement Act Part B stage grants	10,590	10,583	10,683
<b>HIGH SCHOOL PROGRAMS</b>			
High school reform	n.a.	n.a.	1,475
Striving Readers Program	25	30	100
Vocational educational	1,206	1,192	n.a.
TRIO Upward Bound Program	310	311	n.a.
TRIO Talent Search Program	145	145	n.a.
Gaining Early Awareness and Readiness for Undergraduate Programs	306	303	n.a.

<b>AMERICAN COMPETITIVENESS INITIATIVE</b>			
Math Now for Elementary School Students	n.a	n.a.	125
Math Now for Secondary School Students	n.a.	n.a.	125
Advanced placement	30	32	122
National Mathematics Panel	n.a	n.a.	10
Evaluation of mathematics and science educational programs	n.a	n.a.	5
Adjunct Teacher Corps	n.a.	n.a.	25
<b>Adult education</b>	579	573	573
<b>Higher education</b>			
Poll grants	12,365	17,345	12,739
Perkins loans institutional recall	n.a.	n.a.	-664
Perkins loans cancellations	66	65	n.a.
National Security Language Initiative activities	n.a.	n.a.	35
Historically Black Colleges and Graduate Institutions Program	297	296	296
Hispanic Serving Institutions Program	95	95	95
<b>Research and statistics</b>	523	517	554
<b>All other</b>	9,590	4,128	7,229
<b>Total Discretionary Budget Authority</b>	57,179	56,541	54,411

Source: OMB 2006. n.a. = not applicable

Fonte: SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Org.). *Public sector governance and accountability series: budgeting and budgetary institutions*. Washington D.C.: The World Bank, 2007, p. 141-142.

## 6. EXEMPLO DE ORÇAMENTO POR RESULTADOS: PROGRAMA AUSTRALIANO DE APOIO AOS SERVIÇOS DE CUIDADOS INFANTIS

*Program:* Child Care Support Program

*Performance objectives:*

- Promote, support and enhance quality child care
- Improve access to child care for children and families with special or additional needs
- Support equitable access to child care for children and families in areas or circumstances where services would not otherwise be available.

Australia's Child Care Support Program includes the following subprograms:

1. Child Care Benefit
2. Jobs Education and Training Child Care Fee Assistance
3. Stronger Families and Communities Strategy – Choice and Flexibility in Child Care
4. Support for Child Care.

The fourth subprogram, Support for Child Care is funded as payments are made directly to providers and to the states and territories. This program was introduced in 1997 to encompass all of the ongoing and new programs the department funds to support child care.

More information about Support for Child Care is shown in the table below:

<b>SUPPORT FOR CHILD CARE</b>	
<b>Measure</b>	<b>Number or percent</b>
<b>Effectiveness: targeting</b>	
Number of children with additional needs using Australian government-approved child care services	126
Children with disabilities	16,7
Aboriginal, Torres Strait, and Australian South Seas Islander children	15
Children from non-english-speaking background	95
<b>Quality: access and choice</b>	
Number of children with disabilities assisted into mainstream services	16,7
<b>Quality assurance</b>	
Percentage of centers satisfactorily participating in the Quality Improvement and Accreditation System	90
Percentage of family day care services satisfactorily participating in Family Day Care Quality Assurance	90
Care Quality Assurance	90



<b>Quantity</b>	
Number of indigenous-specific services	270
Number of services specifically targeted to rural and remote areas	1,2
<b>Price</b>	
	\$A 18.4 million
Source: Department of Family and Community Services and Indigenous Affairs 2006	

*Fonte:* SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Org.). *Public sector governance and accountability series: budgeting and budgetary institutions*. Washington D.C.: The World Bank, 2007, p. 142-143.

## 7. O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO CHILE

The use of performance indicators in the budget process involves three main steps, as follows:

1. Selection of the key indicators that will be used in the budget process.

- The Budget Directorate makes an initial selection of indicators from different available sources of information, including indicators used in the previous year's budget process and indicators used in program evaluations or in the Comprehensive Management Report (*Balance de Gestión Integral* – BGI).
- These key indicators are sent to the agencies in the forms that are used to prepare the budget bill. The agencies can modify, refine, and/or expand the initial selection and put forward their own proposals, including in respect to targets. The indicators and targets must be submitted together with agency budget proposals to the Budget Directorate during the budget formulation phase.
- Once agencies have submitted the proposed indicators and targets to the Budget Directorate, the Directorate carries out a review and, together with the agency, selects the final indicators and targets that will be incorporated in the budget documentation accompanying the budget bill. This stage includes a technical analysis and a check to ensure the relevance and consistency between the established target and the allocated budget.

2. Submission of the performance indicators and targets to the National Congress, as part of the budget bill documentation.

3. Monitoring. This final stage involves the evaluation of actual performance against the targets specified in the budget documentation. Information about performance against targets is sent, together with supporting information, to the Congress.

*Fonte:* GUZMÁN, Marcela. The chilean experience. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 236.

## 8. EVOLUÇÃO NA REALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS RELACIONADOS COM OS INDICADORES DE DESEMPENHO NO CHILE DURANTE O PERÍODO DE 2001-2004

<i>ACHIEVEMENT RANGES</i>	2001	2002	2003	2004
95-100	80%	69%	76%	86%
90-94	6%	9%	5%	3%
80-89	4%	8%	7%	4%
< 80	10%	15%	12%	7%
Total no. assessed	163	394	958	1,579
Assessed/formulated	79%	73%	92%	94%

Source: Budget Directorate

Fonte: GUZMÁN, Marcela. The Chilean experience. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 237.

## 9. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E AGÊNCIAS NO CHILE

<b>THE EVALUATION PROCESS COMPRISES EIGHT STAGES, AS FOLLOWS:</b>
<p>1. <i>Selection of programs or agencies.</i> The evaluation process begins with the selection of the programs to be evaluated. The selection is made in consultation with the National Congress, based on a proposal submitted by the Ministry of Finance.</p>
<p>2. <i>Selection of consultants.</i> Once the programs and agencies have been selected, consultants are selected via public tender to undertake the evaluation.</p>
<p>3. <i>Preparation of background information.</i> In tandem with the selection of the evaluators, the agencies concerned are informed that the evaluation process is about to begin, and are asked to prepare the background information required to conduct the evaluation and to identify the key program issues. The same request is made to the person in the Budget Directorate responsible for the specific sector.</p>
<p>4. <i>Training and preparation of logical frameworks.</i> The basic methodological aspects used in the evaluations are explained to the staff of the agency. In the case of an EPG, prior to the beginning of an evaluation, evaluators and professionals of units responsible for the programs receive training in the methodology of logical frameworks. Initial preparation of these frameworks for each relevant program is undertaken by the program professionals.</p>
<p>5. <i>Conduction of the evaluation.</i> This involves the preparation of both preliminary and final evaluation reports. Both the agency being evaluated and the Budget Directorate comment on these reports. The final evaluation report must include recommendations to improve the program or agency on the basis of the evaluation findings. The result of each evaluation is revised and analyzed by the Budget Directorate and appropriate decisions are taken.</p>
<p>6. <i>Submission to Congress.</i> The final evaluation report is submitted to the National Congress, together with an executive summary prepared by the Budget Directorate and comments by the agency concerned.</p>
<p>7. <i>Formalization of commitments.</i> Based on the recommendations made by the evaluators, specific formal commitments are defined between the agency and the Budget Directorate with the aim of improving the performance of the program or agency.</p>
<p>8. <i>Monitoring.</i> The follow-up on the commitments made on the basis of the recommendations is carried out by the Budget Directorate on December 31 and June 30 of each year.</p>

<sup>a</sup> The selection of programs to be assessed each year is based on the following:

1. performance background on the programs available in the Budget Directorate of the Ministry of Finance, as on its budgetary and management control functions
2. whether or not a program has already been assessed in the framework of the evaluation program of the Budget Directorate of the Ministry of Finance, or as part of other evaluation mechanisms, and the year in which that took place

3. program execution schedule and priority

4. suggestions from the General Secretariat of the Presidency (Ministerio Secretaría General de la Presidencia – SEPRES) and the Ministry of Planning (Ministerio de Planificación – MIDEPLAN), both of which are members of the program’s Interministerial Committee

5. suggestions made at meetings of the Special Joint Committee on the Budget and the budget sub-committees during the review of the draft budget law in Congress.

The Budget Directorate of the Ministry of Finance considers these factors and drafts a proposal for programs to be assessed. This proposal is then examined with the members of the Special Joint Committee on the Budget of the National Congress, and a memorandum of understanding (MOU) is drafted. The MOU accompanies the approved draft budget law and contains a final list of programs.

*Fonte:* GUZMÁN, Marcela. The Chilean experience. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 239.

## 10. AÇÕES DERIVADAS DO EPG E DO EI CHILENOS NO PERÍODO DE 2000-2005

<i>CATEGORY OF EFFECTS</i>	<i>PERCENTAGE OF PROGRAMS</i>
1. Minor adjustments Includes programs that primarily require minor adjustments, such as optimization of their information, monitoring, and oversight systems, clarification of some design aspects, and/or adjustments to internal administrative or management processes.	24
2 Important changes to the design of internal management components and/or processes Includes programs that require major changes in the design of some of their components and/or activities or in their internal management procedures. The most important of these are: revision of methodological instruments; design and implementation of information systems to enhance oversight and monitoring of results; changes to internal and/or external agency coordination in program delivery; and improvement of administrative processes relating to transfers of financial resources.	38
3. Substantial program redesign Includes programs that require extensive and in-depth reformulations or restructuring of the program design internal management processes, or organizational structure, or where substantial aspects of the design must be further developed for the program to meet its objectives	24
4. Reassignment of agency responsibility for the program Includes programs that, based on their objectives, require a change of reporting authority.	5
5. Program termination Includes programs that, based on their results, cannot justify their budget appropriation; or are reaching the end of their commitment period and for which extension of further funding is not warranted; or that require such substantial changes that it would be tantamount to the wholesale replacement of the program or its absorption into the institutional function	9
<b>Total programs (118)</b>	<b>100</b>

Fonte: GUZMÁN, Marcela. The Chilean experience. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 240.

## 11. INDICADORES DE PRODUTOS E RESULTADOS DO RELATÓRIO RUSSO DE DESEMPENHO DE 2006-2008.

<i>GOAL/OBJECTIVE OF THE MINISTRY</i>	<i>OUTPUT INDICATORS</i>	<i>OUTCOME INDICATORS</i>
<b><i>Ministry of Agriculture</i></b>		
Improving quality of products of agricultural, fishery, and food processing industries	Decrease in diseases common in humans and animals	Number of incidents of people infected through the use of food produced from bad quality raw materials of animal origin
<b><i>Ministry of Industry and Energy</i></b>		
Modernizations of defense industry's production capacities	Rate of growth of investment in capital assets in the defense industry	Share of innovative products in the total output of the defense industry
Improving technical condition of heating and electric power plants and distribution systems	Number of investigated objects	Decrease in damage resulting from failures and accidents on such objects

Fonte: BELYANOVA, Elena; HOVLAND, Ole; LAVROV, Alexey. Russia: a case study. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 411.

## 12. PRINCIPAIS METAS E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS EM NÍVEL NACIONAL NA RÚSSIA

<b>GOAL 1. INCREASING STANDARDS OF LIVING AND IMPROVING THE QUALITY OF LIFE</b>
<b>Indicators:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Share of citizens satisfied with their quality of life (by public surveys)</li> <li>▪ Life expectancy at birth</li> <li>▪ Fatalities per 1,000 people</li> </ul>
<b>GOAL 2. ENHANCING NATIONAL SECURITY</b>
<b>Indicators:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Share of military personnel serving on contract terms in the total number of privates and sergeants</li> <li>▪ Number of deceased in natural and man-made catastrophes</li> </ul>
<b>GOAL 3. MAINTAINING A HIGH RATE OF SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH</b>
<b>Indicators:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GDP rate of growth</li> <li>▪ Labor productivity</li> <li>▪ Energy consumption per GDP unit (relative to 2003 level)</li> </ul>
<b>GOAL 4. CREATING POTENTIAL FOR FUTURE DEVELOPMENT</b>

*Indicators:* available for sun-goals only

*Fonte:* BELYANOVA, Elena; HOVLAND, Ole; LAVROV, Alexey. Russia: a case study. In: ROBINSON, Marc (Org.). *Performance budgeting: linking funding and results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 412.



