

O orçamento-programa no contexto da gestão pública

The budget program in the context of public management

André Nunes¹, Ricardo Borges Oliveira² e Rivany Borges Beú³

¹Doutor em Economia pela Universidade, Brasília, DF, Brasil

²Mestrando em Gestão Pública da Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, Estado, DF, Brasil

³Mestranda em Gestão Pública da Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, Estado, DF, Brasil

Resumo

O artigo analisa a capacidade do orçamento-programa ser efetivamente empregado como ferramenta a serviço de uma gestão pública eficiente e/ou eficaz, considerando as limitações institucionais presentes na Administração Pública no Brasil. Dessa forma, busca compreender se o orçamento-programa está integrado ao planejamento governamental - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) – ou se é apenas uma peça contábil e financeira, em vez de um instrumento de gestão. Para viabilizar a análise, buscou-se conhecer, por meio de revisão bibliográfica, a prática da gestão pública, o orçamento público e a relação entre estes no contexto da administração pública e orçamentária no Brasil.

Palavras-chave: Orçamento. Orçamento-programa. Gestão pública. Eficácia.

Abstract

The article analyzes the ability of the budget program be effectively used as a tool at the service of an efficient and or effective public management, considering the present institutional limitations in Public Administration in Brazil. Therefore it seeks to understand whether the budget program is integrated into government planning – Pluriannual Plan, Budget Guidelines Law and to Annual Budget Law - or if it is just an accounting and financial instrument instead a management tool. To facilitate the analysis, aimed to investigate through a literature review, the practice of public management, the budget public and the relation among them in the context of public and budgetary management in Brazil.

Keywords: Budget. Budget Program. Public management. Effectiveness.

1 Introdução

O ponto de partida para realização deste estudo é a afirmação feita por Giacomoni (2012) de que “o orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados para fazer gestão dos negócios públicos”. A partir daí, um questionamento norteia a reflexão: qual é a importância do orçamento-programa para a boa gestão pública?

Inicialmente, faz-se necessário entender a diferença entre eficiência e eficácia, conceitos importantes para gestão. Segundo Paulo Sandroni, essa diferença reside no campo da execução de tarefas específicas e sua relação com os objetivos específicos. Conforme esse autor, a eficiência diz respeito à correção no emprego dos meios, ou seja, é uma questão metodológica; já a eficácia é teleológica, relaciona-se ao alcance dos fins.

Assim, para Sandroni, um trabalho ou produto é eficaz quando está adequado a um fim idealmente proposto. “O ideal é que o resultado de uma tarefa seja eficaz, isto é, adequado a um objetivo, e que a tarefa seja realizada com eficiência. Em resumo, fazer a coisa certa de forma certa é a melhor definição de trabalho eficiente e eficaz” (SANDRONI, 1999, p.198).

Criado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200, nos idos de 1967, o orçamento-programa foi concebido como um instrumento de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos da administração pública, de forma a otimizar o cumprimento dos objetivos previamente definidos. A ênfase, então, desloca-se de previsão de receitas e estimativas de despesas para a programação do trabalho do governo. Trata-se, portanto, uma ferramenta voltada para auxiliar o Executivo “nas tarefas do processo administrativo: programação, execução e controle” (GIACOMONI, 2010, p.57).

O orçamento-programa apresenta os propósitos, os objetivos e as metas para os quais a administração solicita os recursos necessários. Além disso, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

No contexto da gestão pública, o orçamento-programa possui os pressupostos necessários para a consolidação de uma administração pública moderna, uma vez que possibilita a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência. Para que o orçamento-programa cumpra essas funções, é preciso que ele esteja integrado ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) – ou seja, que esteja vinculado aos planos e às diretrizes macros de governo.

Cabe à contabilidade pública (ramo da contabilidade) o estudo desses três níveis do sistema de planejamento orçamentário. Assim, é possível afirmar que o orçamento-programa é um instrumento de gestão pública, tanto na perspectiva da contabilidade pública quanto do planejamento, do planejamento, da implantação, da execução e do controle das políticas públicas.

Assim, o objetivo central deste artigo é verificar em que medida o orçamento-programa é um instrumento eficaz para a gestão pública no Brasil. Para tanto, ele foi estruturado nesta pequena introdução e em outras quatro partes. A segunda parte apresenta um resumo da reforma do Estado e da Gestão Pública no Brasil, contexto no qual, o orçamento programa e o orçamento público estão inseridos. A terceira seção tem como foco compreender as características gerais e legais do orçamento público no Brasil e as especificidades do orçamento-programa brasileiro. A quarta parte procura entender a inter-relação entre o orçamento-programa e a gestão pública brasileira. Finalmente, na quinta seção, são elaboradas as considerações finais.

2 Reforma do Estado e Gestão Pública

Sob o ponto de vista de finanças públicas, elucidadas por Rezende (2007), o enfoque de atuação do governo no início do século XX girava em torno do atendimento aos serviços essenciais à coletividade, como a justiça e a segurança, cujas demandas não necessitavam de participação do setor privado. Fatos históricos, como a grande depressão da década de 1930, as duas grandes guerras e o pós-guerra, explicam a origem das novas atribuições do governo, as quais são classificadas por Musgrave apud

Rezende (2007, p.18) em três grandes categorias: 1) promover ajustamentos na alocação de recursos; 2) promover ajustamentos na distribuição da renda; e 3) manter a estabilidade econômica.

A mudança do papel do Estado de provedor para regulador, decorrente, principalmente, dos desafios advindos com o avanço da privatização, impactou na mudança da natureza de suas atribuições. Porém, outros aspectos devem ser considerados para compreensão das transformações ocorridas no final do século passado no papel do Estado: “a globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas públicas, a formação de blocos regionais, o fortalecimento dos poderes locais (descentralização)” (REZENDE, 2007, p.21).

As novas funções atribuídas ao Estado são ligadas ao aumento do seu papel intervencionista na economia, decorrente do crescimento dos gastos governamentais. Uma explicação para esse fenômeno está na “Lei do crescimento incessante das atividades estatais”, proposta por Adolf Wagner apud Giacomoni (2012, p.7), a qual defende que à “medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”. O fenômeno é corroborado por Rezende (2007). O autor exemplifica a experiência brasileira com crescimento em oito vezes das despesas públicas (exclui empresas do governo) no período de 1948 a 1994.

Tais mudanças também ocorrem sob o ponto de vista da gestão pública, uma vez que os modelos de administração pública estão associados aos modelos de Estado, segundo Rocha apud Araújo (2007). O autor destaca três associações, sendo a primeira o Estado Liberal, predominante no início do século XX, que defendia o mínimo de intervenção econômica e social e tinha como o modelo de gestão a administração pública neutral, limitando-se a executar as decisões tomadas pelo governo.

A segunda trata-se do Estado do bem-estar social, surgido após a segunda grande guerra, que culminou na necessidade de maior intervenção do governo sob os aspectos econômicos e sociais, refletindo no aumento das funções do Estado, conforme explicitado por Rezende (2007). O modelo administração profissional refletiu essa nova forma de atuação do Estado, com aumento das atividades administrativas, profissionalização e poder dos funcionários. Mas recebeu críticas nas últimas décadas do século passado.

Uma terceira associação foi observada nesse interim com o surgimento de um Estado influenciado pelas ideias neoliberais, pelas novas teorias econômicas e por um contexto econômico complexo. Surge, então, um modelo de administração pós-burocrática, orientada pela racionalidade relativa à gestão e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia, segundo Araújo (2007), dentro de um contexto de crise, levando à necessidade de reforma do Estado.

Na década de 1980, o Brasil sai de uma situação de estabilidade – momento chamado de “milagre econômico” vivido na década de 1970 – para uma situação de crise do Estado, ou crise fiscal. A política de corte de gastos foi adotada como forma de reorientar a política econômica e conter as despesas e permeou pelos anos 1990, momento no qual “atingiu seus limites de possibilidades” (MARCOS, 1999).

Para Diniz (1996), o entendimento é que a administração pública tornou-se ineficiente na gestão dos problemas mais eminentes do governo, como o desequilíbrio econômico e as desigualdades sociais. Esse fato se deu em função da existência de um “hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada”, agravando as tensões inerentes ao processo de modernização (DINIZ, 1996, p.15).

Alguns movimentos gerencialistas surgiram no final do século XX para atender a toda mudança na ordem. A Nova Administração Pública (NAP) desenvolveu-se na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Nova Zelândia, na Austrália e em outros países, segundo Paula (2005). Esse movimento iniciou-se entre as décadas de 1970 e 1980, e tinha como essência transferir as práticas e teorias do setor privado para o setor público.

No Brasil, foi trazida nos anos 1990, ficando conhecida como reforma da administração pública gerencial. Foi introduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro da Administração da Reforma do Estado (MARE). No contexto, está intrínseca “uma correlação entre a crise fiscal e a crise do seu modo de intervenção” sugerindo uma abordagem de gestão que “poderia superar o patrimonialismo, o autoritarismo e o burocratismo que permeiam o Estado brasileiro” (PAULA, 2005, p.119).

Observa-se, mais uma vez, uma inter-relação entre os modelos de Estado e de gestão. Posto isso, tem-se que as mudanças no orçamento público estão associadas à necessidade de adequá-lo às transformações do ambiente e às mudanças do Estado (FROTA et al, 2014). O movimento Reforma Gerencial do Orçamento (RGO) surgiu para atender às necessidades latentes, tanto no que diz respeito a aspectos relacionados à austeridade fiscal quanto à lógica de planejamento e programação orçamentária.

Nessa direção, é possível representar a RGO em função de dois eventos principais (FROTA et al, 2014): a institucionalização do ajuste fiscal estrutural (substanciada, sobretudo, pela aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF); e a reorientação da lógica de planejamento e de programação orçamentária, operacionalizada por meio da edição de diversos normativos infralegais. Especialmente o Decreto Presidencial nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabeleceu as novas regras para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

As portarias ministeriais nº 117, de 12 de novembro de 1998, e nº 42, de 14 de abril de 1999, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualizaram a discriminação da despesa por funções e estabeleceram os conceitos de função, subfunção, programa, atividade e operações especiais. Já a Portaria da Secretaria de Orçamento Federal nº 51, de 16 de novembro de 1998, instituiu o Subsistema de Cadastro de Atividades e Projetos do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e estabeleceu o recadastramento das atividades e dos projetos constantes do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 1999.

Vale a pena destacar a ligação entre gestão pública e Estado, reforçada por meio do Decreto Presidencial nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Esse instrumento estipulou a inclusão de itens nos programas, os quais passaram a conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tem por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo, ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo e regionalização das metas por Estados. Tais itens integram elementos previstos nos campo da administração como planejamento, desempenho e controle.

3 O orçamento público

Segundo Giacomoni (2012), o orçamento público caracteriza-se pela multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. De forma resumida, o orçamento público pode ser conceituado como um documento que contém a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado exercício financeiro. Legalmente, no Brasil, trata-se de um documento único que considera a previsão de todas as receitas e despesas do governo para o período de um ano.

A partir da Carta Magna de 1988, a chamada Constituição Cidadã, o processo orçamentário ganhou uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção I dos Orçamentos. Com ela, os instrumentos de planejamento orçamentário passaram a ser hierarquizados por três leis: O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

O Plano Plurianual (PPA) corresponde ao plano de médio prazo, por meio do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para um período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) consiste na lei que norteia a elaboração dos orçamentos anuais, de forma a adequá-los às diretrizes, aos objetivos e às metas da administração pública estabelecidos no plano plurianual. A Lei do Orçamento Anual (LOA) objetiva viabilizar a realização das ações planejadas no plano plurianual e transformá-las em realidade. Deve ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O orçamento público vem passando ao longo do tempo por um processo de aprimoramento. Inicialmente instrumento de controle, passou a ser também instrumento de gerenciamento e planejamento.

Para Giacomani (2012), o orçamento público pode ser classificado em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. O orçamento tradicional resumia-se a uma projeção de receitas e despesas, a serem executadas no exercício, com a aquisição de bens e serviços públicos. Nesse documento, não havia um planejamento das ações, voltadas para resolver ou minimizar os problemas do Estado.

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, com o qual houve uma tentativa de melhorar o processo orçamentário, na busca de identificar onde o governo gastava os recursos. Mas faltava um elemento essencial: a vinculação a um sistema de planejamento público.

O orçamento-programa, atualmente adotado no Brasil, consagrou a integração entre o planejamento e o orçamento público, pois surgiu justamente da necessidade de se planejar as ações, antes da execução orçamentária.

Documento da ONU conceitua o orçamento-programa como:

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., naturalmente, sendo meios que emprega para o cumprimento das suas funções (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p.127).

O orçamento-programa foi instituído a partir do Decreto-Lei nº 200/67, que consagrou as funções de planejamento e orçamento público. Na lei, está prevista uma classificação de despesas com uma série de funções de Estado, desdobradas em programas de governo, que fazem a ligação entre os planos e o orçamento a ser executado no exercício. Os programas se desdobram em subprogramas e os subprogramas em projetos e atividades.

Essa modalidade de orçamento possibilita uma melhor identificação das funções, situação, soluções, objetivos e recursos, dando ênfase às realizações, e não ao gasto apenas, do governo. Os objetivos são viabilizados pelos Programas de Governo.

O orçamento-programa surgiu nos Estados Unidos, na década de 1950, com o nome de Planning-Programming Budgeting System - PPBS, nas grandes empresas privadas - Du Pont, General Motors e Ford.

Em 1949, a primeira Comissão Hoover, nos Estados Unidos, recomendou que se adotasse um orçamento baseado em funções, atividades e projetos, atribuindo-lhe o nome de Orçamento por Realizações (Performance Budgeting).

A segunda Comissão Hoover introduziu, por meio da Lei n. 863/1956, uma fórmula mais avançada de Orçamento-Programa, chamada Planing, Programming and Budgeting System (PPBS) – utilizada também no Canadá (BELCHIOR, 1976).

Foi efetivado pela Lei nº 4.320/64, que preceitua no seu art. 2º:

A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

Os princípios do orçamento-programa foram delineados de forma mais clara a partir do Decreto-lei nº 200/1967, que disciplina os aspectos orçamentários, referindo-se, expressamente, ao orçamento-programa. O art. 7º preceitua:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise ao desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas, elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

Em 1974, por meio da Portaria nº 9/7421, o governo federal estendeu a concepção de classificação programática aos demais níveis governamentais.

Além da uniformização da terminologia, a opção pelo esquema classificatório padrão foi justificada com base na necessidade de informações mais amplas sobre as programações de governo, inclusive para a implementação do processo integrado de planejamento e orçamento (GIACOMONI, 2012).

4 O orçamento-programa e a gestão pública

O orçamento governamental não é enquadrado como uma disciplina, conforme dito por Giacomoni (2012, p.54), que afirma, ainda, ser uma área de estudo multidisciplinar com naturezas distintas, a saber: 1) político-econômica; 2) administrativa; 3) jurídica; 4) contábil; e 5) financeira.

Para esse estudo, destaca-se o item 2, em que o orçamento é visto como plano das realizações da administração pública, chamando a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração (GIACOMONI, 2012).

Nesse sentido, a novidade do orçamento-programa é a organicidade, expressa nos seguintes “elementos essenciais”: i) os objetivos perseguidos pela instituição e cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; ii) os programas, como instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização desses objetivos; iii) os custos dos programas, medidos por meio de identificação dos meios e insumos necessários para obtenção dos resultados; e, iv) as medidas de desempenho, das realizações e dos esforços despendidos na execução dos programas (GIACOMANI, 2012).

O orçamento-programa, com influência do PPBS, vai além. Busca tornar-se elemento de integração entre o planejamento e a execução da ação governamental, classificando e sistematizando informações que permitam a análise de custo.

Nos últimos anos, o orçamento-programa “incorporou novos conceitos, alguns retirados do próprio PPBS. Essa percepção híbrida, dominante inclusive no Brasil, tornou o orçamento-programa mais avançado, mais distanciado das possibilidades reais de implantação, mais... ‘ideal’” (GIACOMONI, 2012, p.152).

No orçamento-programa estão embutidos dois princípios fundamentais: o princípio da programação e o da especificação ou discriminação. O princípio da programação estabelece que o orçamento deve apresentar os programas de cada órgão do governo, incluindo os objetivos a serem alcançados, determinando as ações que serão desenvolvidas para atingir esses objetivos e calcular e consignar os recursos para efetivar essas ações. Já o princípio da especificação ou da discriminação impede que as dotações sejam feitas de forma globalizada, tanto no que se refere à arrecadação de receitas quanto para gastar recursos financeiros obtidos. As dotações devem ser feitas com clareza e objetividade.

Conforme explica Giacomoni, o elemento principal da estrutura do orçamento-programa é o Programa, que abrange o planejamento e a administração, podendo ser entendido, de forma geral, como o “campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim” (GIACOMONI, 2012, p. 173).

Outro elemento essencial é a atividade, definida pela ONU como

uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade representa um agrupamento de operações de trabalho ou tarefas geralmente executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p.42).

A elaboração, a execução e o controle do orçamento-programa baseiam-se na classificação por atividades. Diferentemente do programa, que visa propiciar análises e avaliações ao nível de escalões mais altos, “a atividade é o instrumento de operacionalização do orçamento e peça básica das funções administrativas e gerenciais” (GIACOMONI, 2012, p.175).

Portanto, o orçamento-programa está diretamente relacionado ao planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar. É expresso por um conjunto de ações a serem realizadas e pela identificação dos recursos necessários.

Mas, na prática, segundo Marzulo (2013), o tratamento dado ao orçamento-programa torna-o pouco gerencial, uma vez que se descola do PPA.

Objetivos e metas deixam de ser meios para verificar o desempenho dos órgãos e dos programas e os desvios de rota não servem para as correções regulares do PPA; são meros recursos ritualísticos que o distanciam da capacidade de verificar a qualidade do gasto, este sim essencial para as políticas públicas, uma vez que é o único meio para averiguar se os recursos estão sendo alocados corretamente (MARZULO, 2013, p.19).

Marzulo afirma que o orçamento-programa, quando utilizado como orçamento contábil e financeiro, “impede que ele seja introduzido no contexto do ciclo do planejamento: planejamento, implantação, execução, controle, no qual os agentes responsáveis devem ser separados” (MARZULO, 2013, p.20).

Porém, ao se analisar a flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários, é possível perceber que a capacidade do poder público de gerir o orçamento na economia encontra-se bastante reduzida, devido, basicamente, a dois fatores: o grande volume de receitas vinculadas, o que provoca rigidez orçamentária, na medida em que estas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas; e o crescimento contínuo das despesas de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias, o que prejudica a flexibilidade da política fiscal.

Verifica-se que as despesas com pessoal e encargos sociais, previdência social, assistência social, educação e saúde têm crescido significativamente no Brasil. O resultado desse processo foi o aumento expressivo de vinculações de recursos. Isso fica bastante evidente quando se analisa o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2014. O comprometimento com obrigações no total orçamento do governo federal (R\$ 2, 36 trilhões) corresponde a 88,3% (BRASIL, 2014).

O orçamento-programa destaca-se por ter como consequência de sua aplicação a mensuração das ações de governo, consistindo na medição dos trabalhos governamentais (GIACOMONI, 2012).

Dentro da estrutura organizacional que é composta de vários níveis, existem várias exigências no que concerne à mensuração dos níveis de governo, quais sejam: i) níveis superiores - decisões das grandes estratégias de governo; ii) níveis intermediários - onde estão as direções de unidades administrativas e ou entidades descentralizadas. É medida a eficácia, com base nos programas; e, iii) níveis executivos (operacionais) – onde estão os projetos e/ou atividades. É medida a eficiência.

Segundo Giacomoni (2012), o sistema de mensuração do orçamento-programa tem por base a relação insumo/produto. Conforme este entendimento, uma organização somente tem sentido de existir para viabilizar realizações (produtos), utilizando recursos (insumos). Assim, com a medição, podem-se fazer comparações, criando medidas e padrões, importantes para a tomada de decisões dentro de um processo orçamentário.

Outra crítica feita ao orçamento-programa refere-se à dificuldade de adoção desses padrões de medição do trabalho, especificamente à definição dos produtos finais. Há a necessidade de que os novos conceitos sejam conhecidos por todos os órgãos executores de atividades e programas, bem como por todos os técnicos que elaboram e avaliam projetos e programas e por todas as autoridades que tomam decisões. As próprias dificuldades em identificar produtos finais fazem com que sejam apressadamente apontados como tal verdadeiros produtos intermediários ou produtos de segunda linha. Além disso, certas atividades relevantes do Estado são intangíveis, seus resultados não se prestam a medições.

5 Considerações finais

Este estudo se propôs a compreender a teoria que fundamenta o debate sobre o orçamento-programa como instrumento eficaz de planejamento e gerenciamento público. O modelo de Gestão Pública praticado no Brasil é inspirado na Nova Administração Pública (NAP), introduzida pela reforma do Estado (1995/98) por Bresser-Pereira, que a rebatizou de Administração Pública Gerencial.

A sua característica principal é a importação das ideias de gestão/técnicas do setor privado para o contexto das organizações do setor público (POLLITT, 1990). A sua orientação é buscar tornar os administradores ou gestores públicos mais autônomos e mais responsáveis; reduzir a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria; e aumentar a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrativa visando a excelência, e por responsabilização ou controle social.

Numa gestão pública moderna, o orçamento-programa assume a importante função de orientar as ações do administrador, num sentido muito mais amplo do que o mero cumprimento dos tetos

orçamentários. Entretanto, constata-se que os gestores públicos têm tido cada vez menos margem de manobra para gerir o orçamento, devido ao crescente grau de vinculação das receitas e ao elevado patamar de despesas obrigatórias previstas em lei.

O orçamento-programa vincula o orçamento ao planejamento, devendo mostrar os objetivos e as metas para os quais se solicita as dotações orçamentárias (ARRUDA, ARAÚJO, 2009, p.63). Porém, existe uma dificuldade de mensuração do trabalho e avaliação por desempenho, necessária para a tomada de decisão.

Verifica-se, ainda, que a execução do orçamento não consegue alcançar o que foi previamente planejado, devido a problemas operacionais. Conforme Marzulo (2013), como existe um hiato temporal entre o PPA e os orçamentos anuais,

se não houver o controle e avaliação permanente da execução orçamentária, para as correções no PPA, os dois vão se separando ao longo do tempo, mesmo que o PPA, enquanto plano de médio prazo, tenha sido elaborado num contexto apropriado de planejamento e formulação de políticas públicas (MARZULO, 2013, p.19).

Dessa forma, o orçamento-programa é um instrumento que atende a vários requisitos necessários a uma gestão pública eficiente, na medida em que avança no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, tendo como propósito principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva cobrança de resultados.

Essa perspectiva vai ao encontro do modelo da Administração Pública Gerencial, preconizada por Bresser Pereira na Reforma do Estado. Entretanto, conforme exposto, o orçamento-programa configura-se como instrumento pouco eficaz para a gestão pública no Brasil, tendo em vista várias lacunas, das quais é possível destacar: i) reduzida capacidade de gerenciamento, sob a ótica do planejamento, uma vez que se descola do PPA; ii) a execução orçamentária é de difícil operacionalização, o que, novamente, impossibilita a inter-relação com o PPA; iii) inúmeras dificuldade na adoção de padrões de medição do trabalho, especificamente à definição dos produtos finais; iv) margem reduzida de recursos livres, fazendo que o orçamento possua apenas efeitos incrementais; v) não existem critérios que permitam acompanhar os principais problemas de eficácia e efetividade das ações do governo; e, vi) não há, na estrutura do orçamento-programa, a previsão de mecanismos de controle social.

Conclui-se, por fim, que o modelo implementado de orçamento-programa, embora tenha, no momento de sua implementação, representado importantes ganhos de eficiência e eficácia na administração orçamentária, precisa ser repensado e avançar no sentido de garantir a qualidade da aplicação dos recursos públicos. Este trabalho pretende ser assim uma reflexão sobre os caminhos a serem trilhados para obtenção desse propósito.

Referências

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. Universidade do Minho, Portugal, 2007.

ARRUDA, D. G.; ARAÚJO, I. P. S. Contabilidade pública: da teoria à prática. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BELCHIOR, Procópio G. O. Orçamento-programa. 2. ed. aumentada e atualizada Rio de Janeiro: Pallas, 1976. 308 p.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campos/Elsevier, 2005.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm> Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL, Lei nº 12.952 de 20 de janeiro de 2014, disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/arquivos-leis/Lei%20no%2012_952_200114.pdf> Acesso em: 27 mar. 2015.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma. a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 10(4) 1996.

FROTA, Carlos L. K; CALMON, Paulo C. D. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 48(1): 156-81, jan./fev.2014. (Arquivo nº 14892).

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

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 10. ed. – 2. reimpr. 2008 – São Paulo: Atlas, 2008.

LOVELOCK, C.; WRIGHT, L. Serviços, marketing e gestão. São Paulo: Saraiva, 2003.B

MARCOS, Alonso. Custos no serviço público. Revista do Serviço Público (RSP), Ano 50, Número 1. 1999.

MARZULO, Darcy. O orçamento-programa como instrumento de gestão pública. Cad. Iparde. Curitiba, PR, eISSN 2236-8248, v.3, n.2, p. 1-24, jul./dez. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. Manual de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. 2.ed. São Paulo: Best Seller, 1999.