

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E CONTROLE

Armando Cunha



INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, experiências em diferentes países têm evidenciado alterações significativas nos modelos de planejamento e controle utilizados nas organizações de forma a adequá-los aos novos desafios enfrentados, seja no âmbito da ação governamental, seja na administração empresarial.

Isso implica considerar os críticos elementos que norteiam o papel de gestores e profissionais em um ambiente caracterizado por esforços de reformas, visando melhorar o desempenho das organizações, tomando-se em conta as suas marcantes diferenças quanto à natureza da tarefa, dimensão, personalidade jurídica, e graus de autonomia administrativa e financeira.

Uma nova geração de profissionais está influenciando os ambientes de trabalho e disso derivam mudanças de expectativas quanto aos comportamentos individuais e organizacionais. Cabe especial atenção à relação entre os gestores e profissionais provenientes de diferentes áreas de formação profissional, e os referidos esforços/tentativas de transformação qualitativa da gestão.

Nesse sentido, o uso crescente da conexão interna e externa como forma de organização – levando ao aumento de parcerias entre as organizações do setor público, o setor empresarial e a sociedade civil mais amplamente –, a orientação voltada para o cidadão/consumidor/eleitor/contribuinte, a busca da qualidade, e o desenvolvimento da capacidade de aprendizado dos indivíduos e das organizações, entre outras tendências voltadas para a inovação, constituem-se em forças que direcionam o *locus* do processo decisório e do controle para o que Ferlie e Geraghty denominam uma “nova função de gestão internalizada”. Desse modo, afirmam que “o propósito é o de absorver os profissionais em sistemas de gestão mais includentes e capazes de dar as respostas requeridas” (2005, p. 432, tradução livre).

Para isso, a ideia é a de que os profissionais venham a “colonizar a gestão”, e não o contrário, na direção do que aqueles autores denominam como “hibridismo profissional-gestor” (Ferlie e Geraghty, 2005, p. 437).

Nesse sentido, entende-se que o desenvolvimento da capacidade de planejamento e controle nas organizações, alargando-se o horizonte temporal das decisões e investindo-se na mensuração e avaliação do desempenho, em seus múltiplos aspectos, constitui-se importante requisito para promover a melhoria dos resultados a serem alcançados por meio da ação organizacional no médio e longo prazos.

Entende-se, também, que o processo orçamentário nas organizações cumpre crítica função para a sustentação da capacidade de antecipação, bem como para a mensuração e avaliação de programas, projetos e atividades correntes na gestão das organizações.

Sob essa perspectiva, a disciplina tem como propósito promover um processo intelectual no qual os participantes se sintam estimulados à imersão nos conhecimentos, nas competências técnicas e nos valores associados com a utilização do orçamento como instrumento de planejamento e controle organizacional, refletindo e extraindo ideias das leituras e discussões, imaginando os significados atribuídos, e reformulando o que é lido e ouvido na direção do que seja considerado relevante em face dos seus objetivos pessoais e profissionais.

A disciplina tem como motivação original a imperiosa necessidade de que as organizações transitem para um novo modelo de gestão, no qual o centralismo, a autoridade concentrada, a hierarquia e a prevalência de regras e tradições deem lugar à interatividade, ao consenso informado para a solução de problemas, à autonomia das unidades orgânicas, à ampliação da autoridade, à descentralização operacional e à criação de um ambiente no qual cada funcionário assuma a responsabilidade pelo sucesso da organização como um todo.

Os temas propostos nos diferentes módulos buscam propiciar uma visão geral do processo orçamentário, estimulando inovação e avanço metodológico, na qual tem especial importância a capacidade integrativa para compreender e analisar: (1) as forças internas e externas que impactam a atividade exercida e o setor no qual a organização atua; (2) o orçamento como instrumento de controle interativo no contexto organizacional; (3) as estruturas e os processos de gestão que assegurem que as várias ações desenvolvidas sejam compatíveis e estejam em consonância com as estratégias definidas; (4) o desenvolvimento dos atributos de flexibilidade, adaptação, especificação de produtos e alcance de resultados, sob padrões satisfatórios de disciplina e de verdade na gestão orçamentária.

O foco no processo orçamentário voltado para a obtenção de maior valor na utilização dos recursos organizacionais, para o alcance tempestivo das metas estabelecidas e para o alcance de resultados socialmente desejáveis é proposto sob a consideração das especificidades dos diferentes contextos cultural, político, econômico e social do País.

Os quatro temas que conformam o teor da disciplina, adiante desenvolvidos, exploram a dinâmica orçamentária no ambiente do setor público. Entende-se que tal opção permite o alargamento na abordagem do tema quanto à sua complexidade, conceitos, métodos e práticas. Espera-se que esse teor possa proporcionar subsídios para que os participantes extraíam elementos

relevantes para pensar e agir junto a diferentes tipos de organizações, seja no setor público, seja no ambiente empresarial.

Sob essa ótica, o foco no orçamento como instrumento de planejamento e controle de gestão parte dos seguintes pressupostos:¹

- a) Planejamento e controle são atividades organizadas que compreendem aprendizado, decisão e liderança – esses são os requisitos para o sucesso e a criação de valor público.
- b) Gestores e profissionais cumprem as funções de planejamento e controle, utilizando os diferentes espaços organizacionais para desenvolver conhecimento, recursos e decisões para influenciar eventos futuros e o desempenho deles consequente.
- c) Esforços de planejamento e de controle podem ser repetitivos e, ainda assim, promoverem novidade e variação de conteúdos e processos.
- d) Gestores e profissionais podem aprender com as experiências anteriores de planejamento e de controle se utilizarem métodos apropriados de estudo e *design*.
- e) Pesquisa pode revelar como ocorre inovação em práticas de planejamento e controle e como seus conteúdos podem ser conectados com outras atividades organizacionais.

¹ Ideias extraídas de Barzelay, Michael (2007) – Roteiro da palestra “Nuevas Aproximaciones a Planificación”. CIDE. Cidade do México. Julho de 2007. Tradução livre.

SUMÁRIO

MÓDULO I – IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO E CONTROLE PARA A VITALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS 9

DESAFIOS DO CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO NO PAÍS PARA A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES.....	9
QUALIDADE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E SUSTENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....	13
DIFERENTES PERSPECTIVAS PARA A COMPREENSÃO DAS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO NA AÇÃO GOVERNAMENTAL	15
Qualidade do gasto/receita e decisões substantivas na ação governamental	16
Qualidade de gasto/receita e governança do processo orçamentário	18
O QUE EXTRAIR DO MÓDULO 1?	19

MÓDULO II – ORÇAMENTO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES 21

ORÇAMENTO E REDUÇÃO DO CARÁTER ALEATÓRIO DA GESTÃO	21
AS DIMENSÕES QUE CONFORMAM O PAPEL DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE.....	25
Conexão entre a organização e o sistema maior	26
Capacidade de antecipação.....	27
Transformação de propósitos e objetivos em ações concretas.....	29
Congruência organizacional.....	29
Capacidade de reação.....	30
Avaliação do desempenho organizacional.....	31
CONEXÃO ENTRE A VISÃO ESTRATÉGICA E AS ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS.....	32
O QUE EXTRAIR DO MÓDULO 2?	39

MÓDULO III – DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA ORGANIZACIONAL 41

CICLO ORÇAMENTÁRIO COMO SEQUÊNCIA DE DECISÕES: CONTEXTOS INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL	41
Dinâmica orçamentária no contexto organizacional.....	43
Interdependências na gestão pública.....	45
HEMISFÉRIO IMAGINATIVO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO: A CONSTRUÇÃO DA VISÃO E A CHANCELA.....	46
HEMISFÉRIO ATIVO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO: REALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES	53
O QUE EXTRAIR DO MÓDULO 3?	64

MÓDULO IV – BUSCA DA INOVAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	65
INTRODUÇÃO	65
CONDICIONAMENTOS ÀS REFORMAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO: TRANSFORMAÇÕES NA SOCIEDADE BRASILEIRA DESDE OS ANOS 1980 E OS MOVIMENTOS DE REFORMAS DA GESTÃO PÚBLICA.	67
Movimentos de reformas da gestão pública	73
TENTATIVAS DE REFORMAS ORÇAMENTÁRIAS: REFERÊNCIAS AO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	77
REINVENÇÃO DO ORÇAMENTO: REFLEXÕES E PERSPECTIVAS NO CASO BRASILEIRO.....	86
O QUE EXTRAIR DO MÓDULO 4?	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	94
PROFESSOR-AUTOR.....	101
PUBLICAÇÕES MAIS RECENTES	101



MÓDULO I – IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO E CONTROLE PARA A VITALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Neste módulo, iremos estabelecer a conexão entre o desenvolvimento da capacidade de planejamento e controle nas organizações e os desafios que se apresentam ao desenvolvimento brasileiro na atualidade. Impõe-se repensar as empresas e outras instituições da sociedade. Impõe-se, igualmente, repensar o Estado sob várias perspectivas: nas suas relações com a sociedade, na escolha das estratégias requeridas, na reorganização de estruturas e processos, bem como na necessidade de ter em conta o rico mosaico cultural do País, buscando garantir a harmonia entre as distintas dimensões do desenvolvimento. Nessa tarefa, há de se contemplar a importância de dotar o País de condições para acompanhar o ritmo acelerado da inovação tecnológica no terreno da informação, da produção e da capacidade gerencial.

Desafios do contexto político, econômico e administrativo no país para a atuação das organizações²

Desde os anos iniciais do último terço do século XX, mudanças econômicas, políticas, tecnológicas e sociais têm impactado de forma contundente a atuação das empresas privadas e das organizações do setor público, causando maior incerteza, complexidade e perplexidade para a tomada e implementação de decisões. Tais mudanças têm um caráter mais global, como são os casos

² Ideias extraídas de CUNHA, Armando. As reformas de gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro. In: MADUREIRA, César e ASENSIO, Maria. *'Handbook' de administração pública*. Lisboa: [s.n.], 2013, p. 451-474).

da ampliação das relações econômicas no plano internacional, da prevalência do individualismo sobre o compromisso com o bem comum, do envelhecimento da população ou da tecnologia da informação. As mudanças estão, igualmente, associadas ao contexto brasileiro, mais especificamente: à adoção de uma nova constituição em 1988, à pluralização política em curso, ao fortalecimento da federação e à revitalização do poder legislativo. Não se pode desprezar, além disso, os efeitos potencializados pela interação entre as mudanças de caráter mais global e as de caráter mais específico brasileiro.

A literatura sobre o tema ressalta que as empresas privadas, sobretudo a partir dos anos 1980, buscaram responder a esses desafios desenvolvendo competências para lidar com ambientes turbulentos, investindo no aprendizado como mecanismo de sobrevivência. Nessa perspectiva, tem-se testemunhado a ampla utilização de novas modelagens de gestão: capacidade de reação rápida, contato permanente com os clientes, obsessão pela qualidade, desenvolvimento da cultura organizacional, inovação contínua, simplificação das estruturas orgânicas, mobilização dos recursos humanos por meio da delegação, utilização intensa de forças-tarefa, entre outros conceitos, métodos e práticas.

No âmbito do setor público, focalizando mais especificamente o caso brasileiro, não obstante as novas pressões sociais que cobram maior efetividade à ação governamental, ainda têm persistido esforços esparsos de modernização administrativa, como algo que não tem fim, sem que seja estabelecido o quanto de modernização seria o suficiente. Nessa perspectiva, a modernização é percebida, fundamentalmente, como a adoção de novas estruturas e procedimentos, mais orientada para as questões internas ao setor público do que para os beneficiários dos serviços públicos. Esse modelo pretérito de tentar alinhar o setor público aos novos desafios prosperou, justamente, por ser pouco controverso em termos políticos. A sua ambiguidade sempre foi muito atraente, não ficando claro seu significado e que coisas deveriam ser feitas. Não define, claramente, os problemas a serem enfrentados, e não é associado com o sentido de urgência (Barzelay, 2001).

Esse tipo de resposta às mudanças que impactam o Estado e a governança tem produzido os efeitos perversos e retardados que seriam de se esperar, fragilizando o Estado perante a sociedade, causando perplexidade e, para muitos, até mesmo a desesperança quanto à capacidade do poder público em exercer a liderança do progresso econômico e social. A ausência de políticas de gestão pública nos diferentes níveis de governo acaba por reforçar essa fragilização.

De uma política de gestão pública dependerá, em boa parte, a criação das condições favoráveis à implementação das ações nas áreas substantivas de governo e o alcance dos resultados socialmente desejáveis. A política de gestão pública diz respeito às regras institucionais e às práticas de caráter administrativo que vão influenciar, transversalmente, todo o setor público no desempenho de funções essenciais, seja no provimento de segurança do tráfego aéreo, seja no serviço de atendimento de um hospital público, ou ainda na provisão de serviços financeiros. Tal política inclui (Barzelay, 2001): planejamento e gestão do orçamento e das finanças; organização e métodos de trabalho;

como se adquirem os bens e serviços junto ao mercado fornecedor; caráter e práticas de auditoria e avaliação do desempenho das organizações.

A gestão pública, como um dos sustentáculos da governança, não pode estar excluída da agenda política ou dela constar apenas retoricamente, fora da lista de cobranças por parte da sociedade aos que detêm, transitoriamente, o poder político. O combate ao desperdício, à provisão de serviços caros, e que não dão respostas adequadas à sociedade, não se pode dar mais por meio de “remédios” esporádicos, de efeitos duvidosos ou efêmeros, tais como reformas administrativas à moda antiga. Os caminhos da transformação devem, sim, incluir uma política de gestão pública na qual a garantia de congruência entre seus elementos componentes e a realização de processos é que viabilizarão a adoção de práticas administrativas adequadas. No caminho contrário ao que vem marcando a experiência brasileira, os novos desafios à ação governamental exigem que a discussão, formulação e implementação da política de gestão pública sejam feitas com o horizonte temporal devidamente alargado, refletindo compromissos com o interesse público e com as necessidades de médio e longo prazos do desenvolvimento econômico e social da nação.

No entanto, é preciso reconhecer que as instituições vigentes estão direcionadas, fundamentalmente, para uma perspectiva de curto prazo, o que se transforma em grande obstáculo para incorporar às decisões atuais o necessário compromisso com as próximas gerações.

Talvez em função do magnetismo exercido pela proximidade dos anos 2000, desde meados dos anos 1970, já se faziam projeções sobre a complexidade do papel da administração pública em face do progresso econômico e social. À época, autores como McHale (1972), Wilcox (1975), Siffin (1974), Wald (1972), Tugwell (1973), Madden (1972), Helmer (1973), e Bell (1967) já indicavam que um dos imperativos para a sobrevivência seria a compreensão e o domínio conceitual sobre a velocidade e a magnitude das mudanças em andamento. Ressaltava-se o “descompasso na compreensão cognitiva dos processos sociais por meio dos quais se deveria lidar de forma mais efetiva com as mudanças” (McHale, 1972, p. 1, tradução livre).

Desde então, numerosos encontros internacionais voltados para a gestão pública reconheceram, de um lado, a crescente percepção de que os governos vêm-se tornando mais ineficientes, agigantando-se, consumindo mais recursos proporcionalmente aos serviços efetivamente prestados à sociedade, deixando de dar respostas em consonância com as expectativas sociais. Por outro lado, era igualmente reconhecido que a sociedade depende, em qualquer lugar, da provisão dos serviços públicos para a sustentação do processo civilizatório.

Considerando-se os desafios que se foram clarificando ao longo das três últimas décadas do século XX, pode-se projetar que os anos seguintes, neste início do novo século, irão demandar dramática vitalidade dos serviços públicos para que a distribuição de bens e serviços produzidos se dê sob um adequado balanceamento de poder na sociedade (Simon, 1998). Para isso, o autor sugere que o caminho mais promissor é reorientar as organizações governamentais para o alcance de resultados socialmente relevantes, é garantir talentos em todas as esferas de gestão, é conseguir que

o grau de compromisso, o senso de responsabilidade e a identidade institucional, que se pode observar em muitos servidores públicos na atualidade, sejam ampliados em larga escala.

O pensamento de Simon (1998), a par de estabelecer a conexão entre o que tem sido o sentido da gestão pública e os novos caminhos que se apresentam neste início do século XXI, oferece, ao mesmo tempo, em tão poucas palavras, novas agendas para se repensar as reformas necessárias.

No cenário internacional, os anos 1980 traziam à tona as então novas experiências de reformas de gestão pública nas democracias anglo-americanas – Austrália, Canadá, Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos –, por meio da adoção de conceitos associados com o movimento denominado *public choice* e com a perspectiva gerencialista (*managerialism*) para as reformas dos serviços públicos. Como descreve Campbell (Halligan, 1998, p. 169): “Em todos os casos, o forte efeito do neoliberalismo sobre a década passada direcionou os esforços para o rigor nas despesas e para fazer com que o governo operasse mais como as empresas”.

Com a aproximação dos anos 1980, a tradicional resposta do setor público aos desafios impostos pelo processo civilizatório por meio de reformas administrativas começava a ceder lugar, rapidamente, a um movimento muito mais amplo, atravessando fronteiras mundo afora, denominado, por Kettl (2002), *The global public management revolution*. O teor desse movimento tem um caráter muito diferenciado das tradicionais reformas administrativas. Nas palavras de Kettl (2000, p. 32): “As estratégias de reforma da gestão pública devem se enquadrar no sistema de governação da nação e devem ter o suporte do sistema político para que as reformas administrativas sejam bem-sucedidas”. Nesse sentido, na perspectiva do autor, reformar a gestão pública tem tanto a ver com política quanto com administração.

Em função de forças políticas e econômicas, estratégias similares de reforma têm sido intensamente utilizadas em diferentes contextos: busca de maior produtividade, uso de mecanismos de mercado, foco nos clientes, e descentralização decisória e operacional.

Tais estratégias têm servido de sustentação a movimentos reformadores da gestão pública, como tendência internacional, abrigados sob rótulos como Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ou Reinventando o Governo (*Reinventing Government*). Nas origens, tais movimentos estiveram fortemente lastreados em dois paradigmas: a teoria das escolhas públicas (*public choice*) e o gerencialismo (*managerialism*), conforme amplamente ressaltado na literatura sobre o tema. Nesses movimentos, observa-se, pelo menos nas suas origens, uma fortíssima fonte de influências para levar práticas de gestão usuais no setor empresarial para o setor público.

Qualidade do processo orçamentário e sustentação do desenvolvimento econômico e social³

Uma interessante abordagem sobre os caminhos prospectivos que podem reforçar o potencial do orçamento como alavanca para as reformas de gestão pública, indispensáveis à sustentação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social no contexto brasileiro, pode ser extraída da experiência internacional. Para além do foco em produtos e resultados no processo orçamentário, as reformas no ambiente internacional vêm ocorrendo em outras três trilhas, preponderantemente: descentralização fiscal, equilíbrio orçamentário e reformas contábeis. Essas trilhas serão exploradas no segundo tópico do módulo 4.

A utilização do orçamento público como alavanca para a transformação qualitativa da gestão pública parece ir ao encontro da percepção crescente na sociedade brasileira de que os recursos que lhe são extraídos por meio dos impostos – federais, estaduais e municipais – não são devolvidos sob a forma de serviços públicos que correspondam às expectativas em áreas críticas como justiça, saúde, educação, segurança pública e proteção social. Não obstante, a carga tributária continuou crescendo ao longo dos anos 2000. Além disso, cabe ressaltar a deterioração da qualidade do sistema tributário brasileiro, decorrente do crescente peso dos impostos cumulativos na composição da receita (Rezende, 2006; Giambiagi & Além, 2007; Oliveira, 2009).

O orçamento público tem crítica importância para ampliar a conscientização e o exercício da cidadania em relação às diferentes faces do problema fiscal no País, envolvendo não somente a tributação e o gasto público, mas também a descentralização das atribuições governamentais e os desequilíbrios federativos. Nessa perspectiva, o orçamento poderá desempenhar um papel da maior relevância para propiciar as necessárias mudanças associadas com a diminuição do peso excessivo dos impostos, para ampliar a eficiência, eficácia e efetividade do Estado, favorecendo maior transparência.

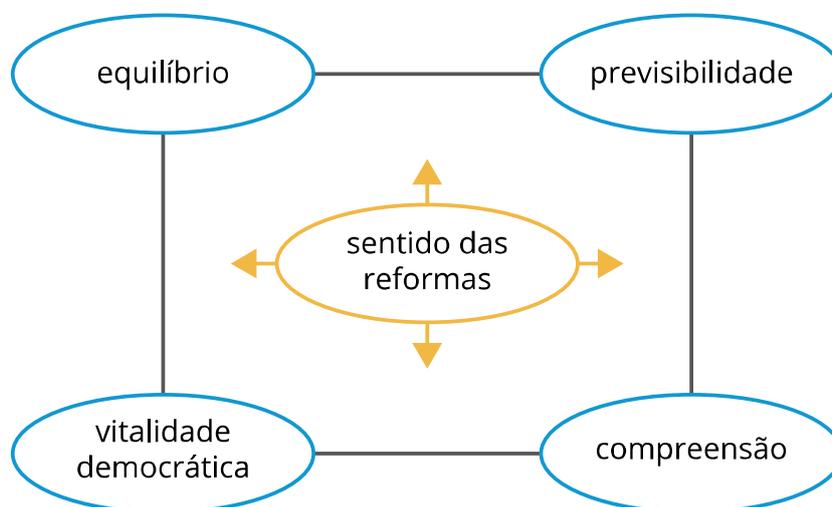
Nos anos recentes, têm ocorrido esforços esparsos, sobretudo no âmbito do governo federal, de promover debates sobre reformas no processo orçamentário. Ora, o sentido dessas pretendidas reformas abrange um significado mais amplo, envolvendo as relações entre Estado e sociedade, o papel do poder legislativo e os mecanismos de inserção mais direta da sociedade civil nas questões orçamentárias. Com um foco mais interno à administração pública, as discussões sobre as reformas necessárias se restringem à promoção de readequações de estruturas orgânicas, de reformulação de sistemas e de processos que, supostamente, promoverão melhorias no processo orçamentário.

Dessa forma, no nível do que aqui se denomina macro-orçamento, isto é, nível de decisões fortemente influenciadas por fatores políticos e econômicos – que repercute as definições sobre o teor das políticas públicas, da definição de prioridades e de grandes programas de ação

³ Ideias extraídas de REZENDE, Fernando & CUNHA, Armando. *Breves reflexões sobre o macro-orçamento no contexto brasileiro*, 2016, ms.

governamental –, o sentido das reformas necessárias se dá a partir do diagnóstico sobre a realidade do processo orçamentário em relação às qualidades que, idealmente, deveria ter, como ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Qualidades do orçamento público



Fonte: REZENDE, Fernando & CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 70.

Equilíbrio: em que medida o orçamento público – alocação de recursos e implementação das decisões – contribui para o equilíbrio macroeconômico e para a distribuição dos frutos do progresso de forma mais equilibrada na sociedade?

Previsibilidade: o orçamento aprovado em lei serve de orientação confiável às decisões e ações dos agentes públicos e dos agentes privados?

Compreensão: a leitura e análise do orçamento permite o claro entendimento das intenções e ações do governo no curto e médio prazos?

Vitalidade Democrática: a formulação, aprovação e implementação do orçamento têm-se constituído em oportunidades para que os cidadãos participem, livremente, das decisões políticas mais específicas que lhes afetam a vida individual e coletiva?

Diferentes perspectivas para a compreensão das funções do orçamento na ação governamental⁴

Na atualidade brasileira, a compreensão sobre o orçamento público requer focalizá-lo na sua perspectiva como expressão legal e de relações de poder. Para isso, entre outras questões, cabe discutir: (a) a consistência entre os instrumentos legais que definem os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em todas as esferas de governo; (b) a consolidação e revitalização das normas sobre a responsabilidade fiscal e sobre a nova lei básica de finanças públicas, em substituição à Lei nº 4.320, de 1964; (c) o papel do poder legislativo em relação ao orçamento e às relações com o poder executivo sob a égide do que é denominado presidencialismo de coalisão; (d) o federalismo brasileiro e seus desafios, para a promoção do adequado nível de descentralização fiscal como uma das trilhas para as reformas orçamentárias necessárias; (e) a responsabilidade por dinheiro público.

O orçamento público como processo de escolhas é uma segunda perspectiva para a sua adequada compreensão. Nessa ótica, algumas questões dominam o cenário brasileiro, com importantíssimas repercussões para os anos à frente. Entre tais questões, sobressai o alto grau de rigidez orçamentária, diminuindo drasticamente a discricionariedade na alocação anual de recursos. Também demandam atenção as formas por meio das quais as escolhas orçamentárias são feitas e os atores que delas participam. Nesse sentido, alguns aspectos assumem grande relevância, como a organização do poder do legislativo quanto ao processo orçamentário, de um lado e, de outro, a crescente judicialização dos processos político e administrativo no País. As interdependências na gestão pública e as relações entre o setor público e o setor privado visando o desenvolvimento econômico e social são, igualmente, aspectos críticos no âmbito dessa segunda perspectiva.

A adequada compreensão sobre o orçamento público requer ainda – como ilustra a figura 2 a seguir – o foco em uma terceira perspectiva, que não tem sido objeto de maior atenção, seja por parte dos estudiosos do orçamento público, seja por parte da imprensa e, menos ainda, por parte da sociedade. Trata-se do orçamento como instrumento de gestão nas organizações, isto é, como a dinâmica orçamentária, em seus diferentes níveis de complexidade – o macro e o micro –, promove as capacidades de antecipação, de integração e de reação a situações supervenientes para o alcance dos propósitos da ação governamental.

⁴ Ideias extraídas de Notas de Aulas – disciplina Orçamento no Setor Público. CUNHA, Armando. Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP), 2017.

Figura 2 – Diferentes perspectivas para a compreensão do orçamento público



As três perspectivas referidas acima também ajudam na atribuição de significados e na melhor compreensão da complexidade das expressões *qualidade do gasto* e *qualidade da receita*, muito utilizadas nos esforços de reforma orçamentária como também na retórica política.

Essas expressões – aqui entendidas como realidade conceitual e prática a ser construída em diferentes contextos institucionais e organizacionais – tem a ver com decisões substantivas, e com os métodos e processos adotados para a implementação de tais decisões.

Qualidade do gasto/receita e decisões substantivas na ação governamental

As decisões substantivas refletem as escolhas políticas e econômicas na ação de governo, de caráter estrutural, visando ao desenvolvimento econômico e social.

A importância política do orçamento pode ser ressaltada pelas seguintes referências: (a) o montante de recursos que mobiliza; (b) a visão mais objetiva das prioridades e custos da ação governamental; (c) por ser alvo das estratégias dos diferentes níveis de governo e grupos privados; (d) pela tomada de decisões inadiáveis, imprimindo um padrão típico de conflito e resolução a todas as etapas do processo orçamentário (Rezende e Cunha, 2002:65). Nessa linha, questões importantes na atualidade brasileira são a pluralização política, o “jogo” do governo representativo, o fortalecimento da federação, as diferentes esferas que condicionam a gestão do orçamento, as funções do Estado, a revitalização do Poder Legislativo, as pressões diretas da sociedade, a ampliação das relações internacionais e o papel exercido pela imprensa.

A dimensão econômica do orçamento, refletida nas decisões substantivas, tem como aspectos críticos, na atualidade, os novos parâmetros para a política fiscal, os esforços para se reduzir o déficit, levando-se em consideração os custos econômicos para aumentar receitas e cortar despesas, a melhoria da qualidade do financiamento do setor público, configurando a contribuição do orçamento para o equilíbrio econômico.

As discussões em torno da reforma tributária focam as atuais consequências de um sistema tributário que inibem o emprego e oneram as exportações, prejudicam a competitividade nacional, limitam atividades de micro, pequenas e médias empresas, promovem guerra fiscal, causam ineficiência e conflitos federativos e geram distorções econômicas e iniquidades sociais (Rezende & Cunha, 2013, p. 76).

Atualmente, a enorme dificuldade que se enfrenta para sustentar as contas públicas em equilíbrio deriva de problemas estruturais que se agravaram nos últimos 25 anos e para os quais se impõe a mobilização do sistema político e da sociedade mais amplamente.

Um dos maiores problemas econômicos, o elevado grau de rigidez orçamentária mostra a sua magnitude nas projeções já para o início da próxima década, quando o espaço fiscal para despesas “desprotegidas” estará drasticamente diminuído, tomando-se em comparação ao ano de 2017.

A gravidade da situação atual se revela no desencontro de duas trajetórias: a das receitas tributárias vis-à-vis a das despesas obrigatórias. Em novembro de 2017, um relatório divulgado pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal – IFI – mostrava que, no período de janeiro a setembro de 2017, a receita corrente líquida do governo federal cresceu 0,2%, em termos reais, e a despesa primária, por outro lado, cresceu 0,7% no mesmo período. Cabe ressaltar que esse descompasso ainda foi minorado por meio de grande redução nas despesas com subsídios e subvenções.

Nesse quadro de desafios fiscais que o País enfrenta, a adoção do teto de gastos para o governo federal, por meio da emenda constitucional nº 95, de dezembro de 2016, já se depara com ameaças à sua viabilização para 2019, segundo algumas projeções. De forma geral, o mecanismo tem sido considerado, por muitos políticos, estudiosos e especialistas no campo, um avanço institucional importante, criando no nível constitucional uma regra para a restrição orçamentária. Não obstante, reconhece-se que a emenda constitucional vai precisar de uma série de medidas para que se sustente.

Qualidade de gasto/receita e governança do processo orçamentário

Para além de depender do teor de decisões substantivas, o alcance de maior qualidade de gasto/receita depende da adoção de estruturas, fluxos, instrumentos, métodos e práticas para a tomada e implementação daquelas decisões em dois diferentes níveis da dinâmica orçamentária: o nível do macro-orçamento e o nível do micro-orçamento.

No nível do macro-orçamento, mais diretamente influenciado pelas variáveis políticas e econômicas, no qual são definidas as políticas públicas, as prioridades e os programas de governo, merecem destaque os três instrumentos definidos constitucionalmente e as suas relações: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA abrange o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das empresas estatais.⁵

Considerando-se os depoimentos de vários especialistas, gestores e profissionais da administração pública federal colhidos ao longo do segundo semestre de 2017⁶, bem se poderia dizer que “o fito e o mito” seria um rótulo apropriado para descrever o contraste entre o que está prescrito nas regras que conformam o processo orçamentário e o que, realmente, é praticado.

Apenas para ilustrar a discrepância entre a realidade e o que está no papel, menciona-se o argumento de alguns entrevistados de que os centros de governo nem sempre empregam esses instrumentos formais de orçamento para alcançar seus propósitos. Quando há um objetivo de planejamento, não é incomum que o executem por fora dos instrumentos formais. Um exemplo recente desse fenômeno seria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A causa apontada para isso seria a de que os centros de governo entendem que esses instrumentos não são funcionais, constituindo-se em entraves à realização desses planos especiais. Por isso, os centros de decisão política entenderiam que o custo de fazer constar, formalmente, de várias leis esses conteúdos programáticos não compensaria. Os principais fatores apontados para essa prática seriam os problemas de estabilidade política e os desafios da governança: complexidade, muita desigualdade, e inúmeros grupos articulados e diferentes, que competem entre si pelo controle do Estado. Todas essas dificuldades impactam o processo orçamentário. A estratégia política, então, seria a de não resolver as prioridades no PPA nem na LDO, nem mesmo na LOA. As prioridades seriam resolvidas na execução orçamentária.

Em síntese, questões como a acima referida, entre outras, ressaltam um dos críticos problemas da governança do macro-orçamento: a perda da relevância e vitalidade de instrumentos como o PPA e da principal inovação do regramento constitucional de 1988, a LDO.

⁵ Ver Constituição de 1988, artigo 165.

⁶ Projeto CEFIS/EBAPE 2017 – A LDO e o Novo Regime Fiscal, conduzida por Fernando Rezende e Armando Cunha, no âmbito do programa de pesquisa aplicada da FGV.

Já no nível do micro-orçamento, no qual ocorre a implementação das políticas públicas e a provisão dos serviços públicos, a dinâmica orçamentária no âmbito de cada uma das organizações do setor público, com suas marcantes diferenças quanto à personalidade jurídica, dimensão, áreas de atuação, e autonomia administrativa e financeira, é influenciada não só pelas fragilidades que caracterizam o macro-orçamento como também pelas fragilidades do próprio contexto organizacional.

Nessa perspectiva, o alcance de maior qualidade de gasto/receita está relacionado aos próprios esforços de reforma da gestão pública, mais amplamente, por meio dos quais poderão ser criadas condições favoráveis ao surgimento de boas ideias sobre gestão e do desenvolvimento de capacidade operacional para implementá-las. Desse modo, o processo orçamentário organizacional poderá ser beneficiado com medidas voltadas para a redução de custos e do desperdício, do foco em resultados na ação organizacional, da maior atenção aos clientes (que também são eleitores, cidadãos e contribuintes), do aumento da transparência e do grau de *accountability* de gestores e profissionais, bem como da ampliação da conexão externa como forma de organização, entre outros conceitos e ideias.

Para que o orçamento público possa contribuir para o equilíbrio macroeconômico, para a mais equânime distribuição na sociedade dos frutos do progresso e para a vitalidade democrática, oferecendo oportunidades para que os cidadãos participem livremente das decisões políticas mais específicas que lhes afetam a vida individual e coletiva, impõe-se a melhoria dos padrões de eficiência e eficácia das ações desenvolvidas pelas organizações governamentais (Rezende e Cunha, 2013). Para isso, deverão ser superadas as fragilidades da gestão pública e criadas as condições que tornem possível a mensuração da relação custo-benefício na utilização do dinheiro público, permitindo que a sociedade tenha as informações para cobrar desempenho e responsabilidade dos governantes (Rezende e Cunha, 2013).

As fontes de ambiguidade organizacional na administração pública apontadas por Fukuyama (2004), isto é, a forma como são determinadas as metas organizacionais (racionalidade limitada), o comportamento dos agentes (abordagens alternativas ao controle) e quanta discricão delegar (incertezas) são fragilidades com fortes implicações para o processo orçamentário.

O que extrair do módulo 1?

Espera-se que o módulo 1 tenha favorecido a compreensão e a reflexão sobre o ambiente político e econômico no qual se dá o processo orçamentário, e que condiciona a função do orçamento como instrumento de planejamento e de controle nas organizações, com especial atenção:

- ao papel do orçamento público em face das mudanças que impactam o Estado e a governança na atualidade brasileira;
- aos fatores que colocam as decisões orçamentárias na fronteira entre a economia e a política;

- às causas da rigidez orçamentária no contexto brasileiro para desenvolver capacidade e aos argumentos, a favor e contra, quanto à utilização de receitas vinculadas como instrumento de alocação de recursos;
- às relações entre as transformações políticas e sociais na sociedade brasileira, desde os anos 1980, e o orçamento público, bem como as perspectivas para os anos à frente;
- às inter-relações entre conceitos, métodos e práticas associados de reformas na gestão pública e o processo orçamentário, e
- aos significados do orçamento público como expressão legal e de relações de poder, como processo de escolhas e como instrumento de gestão nas organizações do setor público.



MÓDULO II – ORÇAMENTO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES

Neste módulo, iremos refletir sobre conceitos e extrair ideias práticas associadas às funções que o processo orçamentário pode cumprir na gestão organizacional, visando à implementação de políticas públicas e à provisão de serviços públicos.

Orçamento e redução do caráter aleatório da gestão⁷

Para que a dinâmica orçamentária possa contribuir para a diminuição do caráter aleatório da gestão, três capacidades inter-relacionadas devem ser desenvolvidas. A capacidade de antecipação, buscando garantir que as decisões orçamentárias estejam em consonância com eventos e desenvolvimentos prospectivos para resolver os problemas atuais. A capacidade de integração, que assegure que os elementos do sistema organizacional estejam em congruência, seja na formulação das propostas orçamentárias, seja na sua execução e controle, apostando na socialização, na definição de regras, estruturas e sistemas de informação. E, ainda, a capacidade de reação que sustente intervenções tempestivas e apropriadas para corrigir e reformular comportamentos na ação organizacional, utilizando a mensuração e avaliação do desempenho da organização como um todo, dos seus diferentes setores, e de gestores e profissionais.

Uma boa inspiração para favorecer a compreensão sobre a complexidade do orçamento como instrumento de planejamento e de controle na gestão das organizações pode ser extraída do clássico trabalho de Jovenel (1967) ao tratar do que denomina de *l'art de la conjecture* (a arte da conjectura). Usando a argumentação do autor, pode-se inferir que o cumprimento das funções de planejamento

⁷ Ideias extraídas, parcialmente, de Manual da Disciplina Orçamento Governamental. Curso intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD), FGV, 2017.

e controle que o orçamento exerce na gestão organizacional implica um trânsito contínuo entre dois mundos: *facta* e *futura*.

Facta são eventos ou situações pretéritas, isto é, o que é verificável, aquilo sobre o que é possível afirmar se é falso ou verdadeiro, o que não se pode mudar. *Futura*, por outro lado, refere-se a eventos ou situações prospectivas, domínio sobre o qual se tem liberdade, não obstante a incerteza; tem a ver com probabilidades e percepções, e é o único campo de poder e de conhecimento útil. Conforme indicado por Jouvenel (1967), são mundos de diferentes naturezas. Um dos grandes desafios para a construção e a sustentação de um processo orçamentário organizacional que contribua para as transformações qualitativas na gestão pública está, exatamente, em garantir a simbiose necessária entre esses dois mundos orçamentários.

São muitas as evidências de que os problemas do orçamento nas organizações do setor público brasileiro – seja no âmbito dos poderes da república, seja nos diferentes entes da federação – iniciam-se pela visão restrita, nos diferentes níveis de decisão, sobre as funções que a dinâmica orçamentária pode desempenhar na gestão.

O orçamento como expressão legal e de relações de poder (ver módulo 1) é, geralmente, a única perspectiva sob a qual é percebido em muitas organizações e, mesmo assim, de forma muito simplista. Seus significados como processo de escolhas e como instrumento de gestão têm sido insistentemente negligenciados, intencionalmente ou não. Em consequência, pode-se afirmar que o ciclo orçamentário – abrangendo as fases da elaboração, aprovação, execução e controle – é, frequentemente, interpretado como um mal necessário, com o qual os gestores e profissionais devem-se acostumar a conviver. A par de cumprir o que requerem os órgãos centrais, o orçamento, como processo e como sistema, tem em seus aspectos puramente formais os contornos mais nítidos da sua utilidade.

Em decorrência, a gestão orçamentária deixa de exercer uma das suas funções fundamentais que é a de contribuir para a sustentação dos processos administrativos básicos, tomando em conta as especificidades das organizações, não se restringindo somente a atender ao que é requerido pelo sistema maior (os ministérios aos quais se vinculam as organizações, o centro do governo, etc.).

A compreensão do orçamento como instrumento de planejamento e controle pode-se beneficiar de conceitos que emergiram ainda nos anos 1950 e 1960, período de grande vigor teórico sobre planejamento, refletindo os esforços do pós-guerra. A ideia central era a de assegurar a racionalidade às decisões (Simon, 1957, 1976; Dahl, 1957, Lindblom, 1959). Nessa linha, as clássicas contribuições de Anthony (1965) e de Schick (1966), a seguir referidas, são de grande importância.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao acima mencionado relacionamento entre o orçamento e os processos administrativos básicos, conforme explicitado no quadro I, a seguir.

Quadro I – Contribuição do orçamento para os distintos processos administrativos organizacionais

planejamento estratégico	controle gerencial	controle operacional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ decisão sobre objetivos da organização ▪ mudanças dos objetivos ▪ recursos para alcançar os objetivos ▪ políticas para aquisição, uso e disponibilidade dos recursos 	<p>processo visa assegurar que os recursos serão obtidos e usados de forma eficiente e eficaz no cumprimento dos objetivos organizacionais</p>	<p>processo visa assegurar que tarefas específicas serão desempenhadas com eficiência e eficácia</p>

Fonte: adaptado de Anthony, 1965 (tradução livre).

Analisando a evolução das diferentes tentativas de reformas orçamentárias, Schick (1966) sugere a natureza do relacionamento entre essas reformas e as funções do orçamento referidas. Segundo o autor, toda reforma orçamentária tem alterado o balanceamento entre as três funções. A seguir, as questões exemplificam o foco de cada uma dessas orientações orçamentárias:

a) Orientação para o planejamento

- Quais são os objetivos e políticas de longo prazo e como estão relacionadas às opções de despesa?
- Que critérios estabelecer para a consideração das solicitações das diversas unidades orçamentárias?
- Que programas devem ser iniciados ou terminados: quais devem ser expandidos ou sofrer cortes?

b) Orientação gerencial

- Qual a melhor forma de organização para alcançar as metas prescritas?
- Qual a melhor alternativa para o estabelecimento das relações entre o órgão central e os órgãos setoriais?
- Que projetos específicos devem ser contemplados com dotações?

c) Orientação operacional

- Como garantir o cumprimento dos limites orçamentários estabelecidos?
- Que relatórios usar para garantir a propriedade das despesas?
- Que limites impor às unidades orçamentárias no que concerne às despesas com pessoal e equipamentos?

Schick (1966) argumenta, ainda, que um sistema orçamentário orientado para o controle operacional significa a colocação em segundo plano – e não a ausência – das orientações para o planejamento e a função gerencial. Quando se consideram essas três diferentes orientações sobre o orçamento, a questão é de ênfase, e não de exclusividade. O ponto central para o qual chama a atenção é sobre o balanceamento entre as orientações ou funções: que pesos atribuir às diferentes funções na concepção de um sistema orçamentário em dado momento da evolução organizacional?

Os esforços direcionados à adequação da gestão orçamentária nas organizações governamentais podem-se beneficiar, igualmente, da distinção entre *processo orçamentário* e *sistema orçamentário*. Para isso, recorre-se novamente a Anthony (1965):

É importante distinguir entre ‘sistema’ e ‘processo’. Em síntese, um sistema facilita um processo; é a forma pela qual um processo ocorre. A distinção é similar à distinção entre anatomia e fisiologia. A anatomia lida com estruturas – o que é – enquanto a fisiologia lida com processo – como funciona. O sistema digestivo facilita o processo da digestão. Em sentido geral estamos interessados em ambos, estrutura e processo, desde que a estrutura possa ser melhor entendida em termo de como ela opera. A discussão das formas, procedimentos e regras que constituem a estrutura, considerada à parte das funções que pretendem desempenhar seria uma discussão estéril. Este fato é muito mais relevante para nosso objeto de análise do que no caso da biologia. Em biologia, a estrutura determina o processo: o oxigênio entra na corrente sanguínea causa da estrutura dos pulmões, e essa estrutura deve ser aceita como dada. Em uma organização, em contraste, a estrutura pode ser modificada para atender do que parece ser o melhor processo: de certos limites, o processo mais que a estrutura é o determinante. Seria ainda menos realístico divorciar a discussão do sistema da discussão sobre o processo a que se relaciona do que discutir o sistema digestivo sem mencionar o processo de digestão. Nosso estudo, entretanto, considerará ambos estrutura e processo, e, sem dúvida, usualmente dará mais atenção ao primeiro do que ao segundo. (p. 5-6, tradução livre).

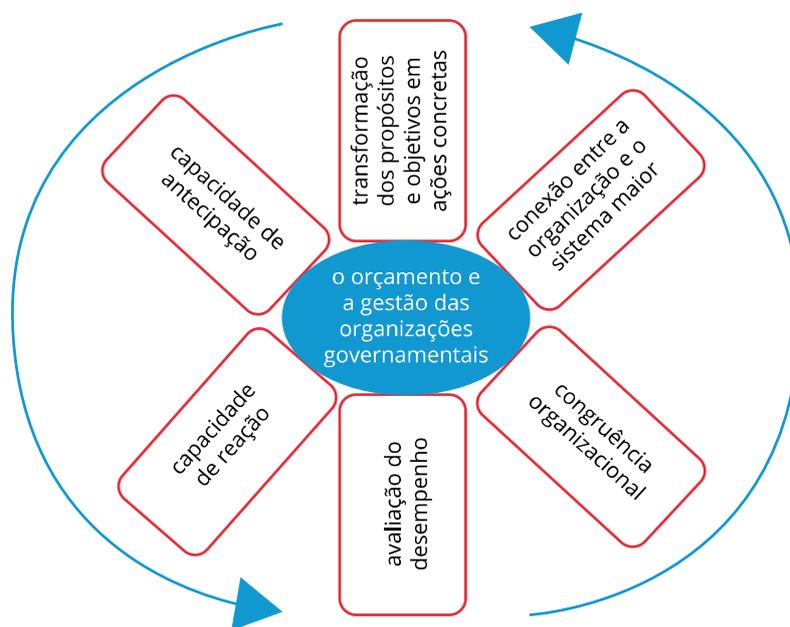
Frequentemente, as estruturas têm sido o ponto de partida em muitos esforços de adequação organizacional no contexto brasileiro, sem explícita consideração sobre os processos a que devem atender. Isso tem sido causa comum de insucessos em tentativas de reformas orçamentárias: a ideia de modernização como simples adoção de novas estruturas e procedimentos (ver módulo 1).

Já quase ao final da segunda década do século XXI, as pressões por respostas à severa crise fiscal que assola as cidades brasileiras, os governos estaduais e o governo federal fazem emergir o grande desafio de se ir muito além da ideia ultrapassada e “tosca” de se promover modernização administrativa, reduzindo ministérios e secretarias, estabelecendo limites para despesas com pessoal, reduzindo mordomias, como se isso bastasse para austeridade e as indispensáveis transformações na gestão pública.

As dimensões que conformam o papel do orçamento como instrumento de planejamento e controle⁸

Agora, iremos explorar as diferentes dimensões por meio das quais o processo orçamentário contribui para a vitalidade da gestão nas organizações, conforme ilustrado na figura 3.

Figura 3 – Orçamento como instrumento de planejamento e controle nas organizações governamentais



⁸ Extraído de Manual da Disciplina Orçamento Governamental. Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD). FGV, 2017. Relatório final da pesquisa *Micro-orçamento: o processo orçamentário no âmbito das organizações governamentais*, de Armando Cunha e Roberto Bevilacqua. Projeto CEFIS/EBAPE – Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico no âmbito da Rede de Pesquisa Aplicada da FGV, nov. 2014.

A partir da premissa de que o processo orçamentário pode desempenhar crítico papel para a diminuição do nível de aleatoriedade na gestão das organizações do setor público, em prol da implementação das políticas públicas e prestação dos serviços públicos, em consonância com os propósitos e objetivos do macro-orçamento, alinham-se, a seguir, as 6 dimensões propostas como categorias de análise para a interpretação e reinterpretação das práticas associadas ao processo orçamentário organizacional. Vejamos:

1. promover conexão entre a organização e o sistema maior;
2. sustentar capacidade de antecipação;
3. transformar propósitos em objetivos e ações concretas;
4. alcançar congruência organizacional;
5. garantir capacidade de reação e
6. servir de base para avaliação do desempenho organizacional.

A explicitação do teor de cada uma dessas dimensões (ou categorias de análise) também pretende favorecer a reflexão sobre duas ideias complementares a elas associadas: (a) estão em permanente tensão; (b) assumem importâncias diferenciadas em distintos momentos da formulação e implementação das políticas públicas (nível macro), e da trajetória organizacional (nível micro).

Conexão entre a organização e o sistema maior

Em que medida o processo orçamentário – elaboração, aprovação, execução e controle – contribui para a negociação sustentada entre a organização e os órgãos controladores, bem como para a exploração das interdependências externas relevantes em face da missão organizacional?

Nessa ótica, o ciclo orçamentário é observado como uma sequência de decisões, conectando os contextos institucional e organizacional, verificando as interseções entre as perspectivas do orçamento público como expressão legal, como processo de escolhas e como instrumento de gestão no nível organizacional.

No nível do sistema maior, importa verificar as relações da organização, tanto no âmbito do Poder Executivo, aí incluídas as diferentes esferas governamentais na Federação, como também as conexões com o Poder Legislativo e, eventualmente, com o Poder Judiciário.

Sugere-se que o esforço de análise diagnóstica sobre conceitos, ideias, práticas e procedimentos que caracterizam a dinâmica orçamentária organizacional, entre outros, verifique os seguintes aspectos associados a essa categoria de análise:

- iniciativa para a criação de categorias próprias de programação orçamentária (diferentemente de ficar presa às categorias de programação que atendem aos objetivos do sistema maior) que comuniquem os principais produtos entregues pela organização, privilegiando a dimensão gerencial do orçamento;

- preocupação em relacionar as categorias próprias da organização com as do sistema maior no qual está inserida, facilitando a conexão entre as dimensões gerencial e formal do orçamento;
- importância atribuída ao esforço de planejamento dos recursos da organização, independentemente de ser acionada pelo sistema maior, até mesmo para esticar o prazo de preparação das propostas e, ainda, para fortalecer as condições de negociação da proposta, a partir do acionamento do ciclo oficial;
- empenho na identificação de oportunidades de integração entre programas e ações com outras organizações, ou de recursos entre iniciativas complementares, ou de possíveis superposições que possam ser eliminadas em prol do uso racional dos recursos;
- sensibilidade para a consideração de expectativas das partes interessadas dos demais poderes, no momento da elaboração do programa de trabalho da organização e da projeção do desempenho;
- predisposição à consideração de interdependências e complementaridades entre os programas propostos no orçamento e iniciativas de outras esferas de governo, no momento da elaboração da proposta orçamentária;
- esforços para a consideração de expectativas dos *stakeholders* para moldar o conceito de desempenho, bem como balizar a execução e o controle do orçamento;
- percepção quanto ao grau de abertura dos órgãos centrais do sistema maior à consideração de objetivos, prioridades e resultados durante o processo negocial de fixação de valores para o orçamento da organização;
- espaço de liberdade e criatividade para que a organização adote processos, estruturas e promova os ajustamentos com o propósito de melhor cumprir políticas, diretrizes e programas gerais de governo, e
- percepção sobre o impacto dos recursos eventualmente transferidos pelo centro de governo (federal, estadual ou municipal) no orçamento da organização órgão e as consequências para a área da sua atuação.

Capacidade de antecipação

A verificação de como o processo orçamentário contribui para o desenvolvimento da capacidade de antecipação nas organizações se dá em três vertentes.

Na primeira, o foco está direcionado para as influências emanadas dos sistemas maiores sobre a organização, compreendendo as ações dos diferentes níveis de governo que eventualmente transfiram recursos para as organizações.

Uma segunda vertente tem a ver com a verificação da existência e o grau de institucionalização, de planejamento estratégico organizacional. Também tem a ver com a relação entre os propósitos e objetivos derivados do processo de planejamento, qualquer que seja o horizonte temporal considerado, e as decisões anuais de alocação de recursos por meio do processo orçamentário.

A análise da capacidade de desenvolvimento de estratégias na organização visa observar se estão ocorrendo ou não dois efeitos de grande importância para a qualidade da gestão organizacional (Schick, 1996): a) a tal capacidade está servindo de contra força à orientação de curto prazo associada com a ênfase no planejamento orçamentário dos órgãos centrais do governo?; b) as decisões orçamentárias têm-se tornado menos arbitrárias?

É importante para essa finalidade a verificação de como se dá, se for o caso, a integração planejamento-orçamento como um consciente processo intelectual na organização, reparando em especial, mas não exclusivamente, em que medida ocorrem: (a) a análise do ambiente global de atuação (levando à definição de políticas e estratégias); (b) a vinculação do planejamento de longo prazo com o planejamento de curto prazo (a organização e as suas partes); (c) os objetivos específicos de cada unidade organizacional (acordos internos); (d) a elaboração do orçamento de cada unidade e (e) a consolidação do orçamento anual.

Finalmente, a terceira vertente de observação diz respeito ao horizonte temporal das decisões orçamentárias no âmbito organizacional, independentemente da existência e do grau de intensividade e extensibilidade do esforço de planejamento, bem como das influências emanadas do sistema maior. Sugere-se que o esforço de análise diagnóstica sobre conceitos, ideias, práticas e procedimentos que caracterizam a dinâmica orçamentária organizacional, entre outros, verifique os seguintes aspectos associados a essa categoria de análise:

- existência, níveis de estruturação e alcance do processo de planejamento estratégico da organização;
- condições de favorecimento à aderência interna ao plano estratégico;
- abertura à participação e sobre a mobilização dos gestores no processo de planejamento estratégico;
- alinhamento do plano da organização ao *master plan* do governo central;
- integração entre o processo de planejamento estratégico e o processo orçamentário;
- extensão em que o processo de planejamento incorpora as variáveis externas como base para elaboração das estratégias da organização e
- critérios adotados para a alocação dos recursos orçamentários.

Transformação de propósitos e objetivos em ações concretas

Nessa categoria de análise, importa verificar, fundamentalmente, a linguagem orçamentária utilizada na organização, observada de forma a que se possam fazer inferências sobre se o processo orçamentário reflete, adequadamente, os propósitos e objetivos organizacionais, independentemente do grau da sua explicitação e institucionalização.

Para isso, são analisadas as estruturas para alocação de recursos – programática, econômica e orgânica – utilizadas, bem como suas relações e implicações para a tomada de decisões. Para além da verificação do teor das ações orçamentárias quanto a serem inteligíveis, objetivas e transparentes em relação aos propósitos e objetivos organizacionais a que supostamente se relacionam, deve ser igualmente observado como se dá a preparação da proposta orçamentária no âmbito organizacional, buscando-se compreender como ocorre o fluxo de condicionamentos no processo decisório sobre a alocação de recursos, anualmente.

Sugere-se que o esforço de análise diagnóstica sobre conceitos, ideias, práticas e procedimentos que caracterizam a dinâmica orçamentária organizacional, entre outros, verifique os seguintes aspectos associados a essa categoria de análise:

- alinhamento entre as decisões orçamentárias, os objetivos e as políticas do órgão;
- congruência entre a nomenclatura adotada pelo orçamento e a preocupação com clareza de informação sobre as principais entregas à sociedade;
- apresentação do orçamento, se está limitada à dimensão econômica e financeira das atividades do órgão, e
- uso do orçamento como instrumento de gestão e de delegação no âmbito interno da organização.

Congruência organizacional

Em que medida a dinâmica orçamentária promove a visão e a implementação das ações sob uma perspectiva transversal, evitando a excessiva compartimentalização vertical decorrente da força e preponderância dos espaços definidos pela estrutura orgânica?

Entre as variáveis a serem observadas no âmbito dessa categoria de análise, cabe destacar o grau de envolvimento dos gestores e profissionais dos diferentes setores organizacionais no processo orçamentário. Outras variáveis de especial importância são os graus de flexibilidade, descentralização, autonomia de decisão e transparência das informações na gestão orçamentária.

Sugere-se que o esforço de análise diagnóstica sobre conceitos, ideias, práticas e procedimentos que caracterizam a dinâmica orçamentária organizacional, entre outros, verifique os seguintes aspectos associados a essa categoria de análise:

- processo orçamentário, se funciona como um promotor da integração interna ou como um reproduzidor de tendências à manutenção do isolamento entre as áreas do órgão;
- alcance das informações orçamentárias junto ao quadro de servidores do órgão;

- papel da dinâmica orçamentária na interação entre as diferentes áreas da organização;
- existência de investimento em capacitação dos gestores no desenvolvimento de competências em planejamento e orçamento;
- preponderância da lógica de objetivos sobre a lógica de unidades orgânicas na dinâmica orçamentária;
- delegação de competência na gestão interna do orçamento do órgão;
- força de integração exercida pelo orçamento nos demais processos da organização e
- alcance das informações orçamentárias junto ao quadro de funcionários.

Capacidade de reação

Essa categoria de análise assume especial importância, sobretudo em face do alto grau de incerteza que tem sido transferido do macro-orçamento para o micro-orçamento no contexto do setor público brasileiro nos anos recentes. Duas das expressões mais críticas dessa incerteza são a utilização frequente do *contingenciamento* como mecanismo de ajustamento da previsão de receitas, e o crescimento da inscrição de despesas em *restos a pagar*, ao final do exercício fiscal.

Não obstante a relevância dos fatores de influência acima apontados, a capacidade de reação das organizações em todas as fases do ciclo orçamentário, ainda que haja esforço sistematizado de planejamento de curto, médio e longo prazos, é posta em causa, igualmente, em função de outros fatores intervenientes, sejam eles de natureza econômica, política, legal, social ou tecnológica.

O que deve ser observado, em síntese, é a existência ou não de métodos e procedimentos voltados para lidar com situações não previstas e que tenham impacto significativo na dinâmica orçamentária. Interessa compreender a natureza de tais métodos e procedimentos, a sua efetividade na experiência acumulada, isto é, em que medida tem diminuído o grau de exposição da organização a surpresas orçamentárias, ou ainda, os obstáculos que possam explicar a não existência desses mecanismos de proteção.

Sugere-se que o esforço de análise diagnóstica sobre conceitos, ideias, práticas e procedimentos que caracterizam a dinâmica orçamentária organizacional, entre outros, verifique os seguintes aspectos associados a essa categoria de análise:

- fontes e níveis de incerteza que afetam o planejamento e orçamento da organização;
- ordem de importância atribuída na organização aos fatores que geram incerteza no processo orçamentário;
- existência e a abrangência de planos de contingência na organização;
- grau de compreensão sobre os efeitos da incerteza sobre os produtos entregues pela organização;
- grau de compreensão sobre os efeitos da incerteza sobre o orçamento da organização e
- elementos críticos para que o órgão tenha condições de reação rápida a situações de acentuada imprevisibilidade orçamentária.

Avaliação do desempenho organizacional

Em que medida o processo orçamentário gera elementos ou evidências que são utilizadas para a avaliação do desempenho? A resposta a essa indagação deve ser buscada por meio de dois focos distintos, ainda que relacionados.

Primeiro, quanto à avaliação do desempenho de gestores e profissionais na definição e utilização de recursos orçamentários, com especial atenção aos seguintes aspectos:

1. gestores e profissionais *accountable* por (a) desempenho, com base em oportunidades e incentivos para gerir recursos; (b) custos e (c) metas e resultados alcançados;
2. ênfase em indicadores de desempenho;
3. negociação e observância de limites dos dispêndios;
4. exigências quanto a relatórios e reavaliações, e
5. papéis exercidos pelas lideranças políticas, pelos gestores e pelos profissionais.

Segundo, tomando-se como unidade de análise a organização como um todo, bem como suas unidades (programáticas e orgânicas), sugere-se buscar elementos ou evidências sobre:

1. mensuração rotineira de *inputs*, produtos e resultados relacionados às ações orçamentárias desenvolvidas para documentar o desempenho de programas e projetos;
2. aplicação sistemática de métodos analíticos para levantar questões sobre a execução das ações orçamentárias, bem como dos seus resultados (impactos) de programas e projetos;
3. controles sobre procedimentos *versus* controles sobre a substância;
4. existência de controles *versus* a sua utilização efetiva;
5. desafios (conhecimentos, competências técnicas e valores) associados à criação de uma cultura de avaliação do desempenho quanto à utilização dos recursos postos à disposição da organização e
6. transparência e credibilidade das informações sobre o desempenho.

Sugere-se que o esforço de análise diagnóstica sobre conceitos, ideias, práticas e procedimentos que caracterizam a dinâmica orçamentária organizacional, entre outros, verifique os seguintes aspectos associados a essa categoria de análise:

- atual estágio na utilização de indicadores que cubram as diversas vertentes de desempenho;
- consideração ou não dos custos quando da estimativa de recursos para as ações do orçamento da organização;
- peso da consideração de resultados e efeitos dos programas na avaliação da execução do orçamento;
- preponderância ou não da lógica de *compliance* sobre a avaliação de resultados.
- existência ou não de um *locus* exclusivo da atividade de controle dos recursos orçamentários;
- grau de disseminação de práticas de avaliação de desempenho no órgão e
- nível de envolvimento das lideranças com a questão de avaliação de desempenho.

Conexão entre a visão estratégica e as escolhas orçamentárias⁹

Aqui, trataremos de um dos maiores desafios que se apresentam para que o orçamento se constitua em efetivo instrumento de planejamento e controle nas organizações: assegurar que as estratégias formuladas repercutam nas escolhas orçamentárias anuais.

Tem sido argumentado que um promissor ponto de partida para o aperfeiçoamento do processo orçamentário é o desenvolvimento da capacidade de se pensar e agir estrategicamente nas organizações. Schick (1996) afirma que tal capacidade ajuda tanto como contraponto à tendência ao foco no curto prazo do planejamento orçamentário no nível do macro-orçamento, liderada pelos órgãos centrais, quanto como barreira ao caráter arbitrário das decisões orçamentárias nas organizações do setor público. Mais ainda, parece haver forte consenso entre teóricos e experientes gestores públicos de que a necessária ampliação do horizonte temporal das políticas públicas tem como um dos seus principais requisitos exatamente a capacidade de planejamento nas organizações governamentais, acelerando-se a transição de um modelo tecnocrático para um modelo mais alinhado a uma gestão pública estratégica.

A história sobre as modernas ideias de planejamento no setor público evidencia trajetória de ajustes em face dos desafios ao Estado, à governança e à própria gestão pública. O planejamento é um processo intelectual, fruto de um aprendizado constante, que se transforma em uma conquista das organizações. Para isso, requer construção de capacidades no nível organizacional (coletivo) e individual. Os desafios ao desenvolvimento nos anos à frente, sobretudo em face da busca da austeridade fiscal, exigirão grande esforço no desenvolvimento e na reinvenção do processo de planejamento nas organizações do setor público brasileiro.

Nessa perspectiva, a literatura sobre o tema tem ressaltado que a principal função do planejamento e do desenvolvimento de estratégias para garantir o desempenho futuro e o sucesso das organizações é influenciar transformação e metas futuras, promovendo as imprescindíveis conexões relevantes com outras funções organizacionais relevantes, tais como o processo de inovação, a formulação de programas e projetos e, como não poderia ser diferente, com o processo orçamentário.

A observação das realidades bastante diferenciadas das organizações governamentais no contexto brasileiro indica que, em muitos casos, inexistente qualquer esforço sistematizado de planejamento. Por outro lado, vem-se ampliando o número de organizações nas quais se observa algum grau de desenvolvimento de estratégias organizacionais.

⁹ Extraído de: (a) Manual da Disciplina Orçamento Governamental. Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD), FGV, 2017; (b) CUNHA, Armando. Reformas do processo orçamentário: experiências internacionais e iniciativas recentes no Brasil. In: REZENDE e CUNHA (2014, p. 85-132) e (c) SOUZA, Flavio Sergio R. N. & CUNHA, Armando S.M. O planejamento estratégico como condicionante do processo de elaboração orçamentária no setor público: o caso das organizações da Marinha do Brasil. In: MOTTA, Paulo R.; SCHMITT, Valentina G. H.; VASCONCELLOS, Carlos A., 2016.

A ênfase na capacidade de pensar e agir estrategicamente nas organizações do setor público vai ao encontro de uma das mais críticas fragilidades observáveis na administração pública: as formas por meio das quais são estabelecidos os objetivos e as metas das organizações (Fukuyama, 2004).

Ao analisar a experiência brasileira no que se refere às iniciativas de reformas orçamentárias, Cunha (Rezende & Cunha, 2014) indica que as propostas dirigidas para as reformas do processo orçamentário no nível do micro-orçamento têm enfatizado o desenvolvimento do planejamento estratégico organizacional:

(...) assim, enquanto as proposições mais direcionadas para o nível do macro-orçamento remetem para a arquitetura legal, sobretudo em relação aos instrumentos para o planejamento governamental, e também para a adoção de normas ad hoc, as iniciativas voltadas para o micro-orçamento concentram-se na busca de racionalização para as decisões orçamentárias. As preocupações com a ampliação dos controles sociais refletem um dos mais importantes elementos para se pensar as reformas orçamentárias na atualidade brasileira e nos anos à frente: a consolidação da democracia no país. Na atualidade do setor público brasileiro, já se observa um crescente número de iniciativas voltadas para a incorporação do planejamento estratégico, como método para o desenvolvimento de estratégias, e a explicitação de metas de desempenho de médio prazo (4 a 5 anos) na gestão das organizações. Tais iniciativas pretendem, aparentemente, alterar a dinâmica por meio da qual os objetivos e metas são atualmente fixados e constantemente revisados, o que é considerado por muitos estudiosos e gestores experientes como uma das mais críticas fragilidades na administração pública no país. Em um esforço de conectar a experiência internacional analisada e a atualidade brasileira, algumas questões merecem destaque:

(a) Qual seria a opção mais promissora: permitir que o desenvolvimento da capacidade de planejamento estratégico ao nível das organizações ocorra livremente, como uma conquista a ser alcançada, respeitando a diversidade organizacional no setor público, ou direcionar o desenvolvimento dessa capacidade a partir de uma imposição formal, que reflita uma política de gestão pública?

(b) Como assegurar um processo de alto envolvimento e forte interatividade, indispensável à consolidação da capacidade de desenvolvimento de estratégias, tomando-se em conta o ambiente de forte

concentração decisória que ainda impera nas organizações do setor público brasileiro?

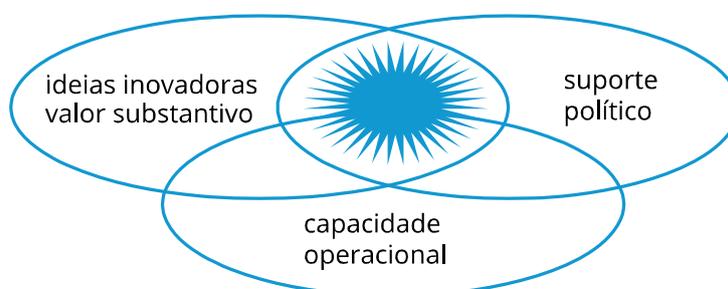
(c) O desenvolvimento de estratégias, como conceito, remete para o âmbito mais específico de cada organização, com suas respectivas características e desafios, dependendo da situação em dado momento e dos contextos externo e interno, como as estruturas e culturas organizacionais. Como conciliar essa função que o planejamento estratégico tem como promotor da para-reforma (ao nível organizacional) com o potencial que tem como poderosa alavanca para melhorar a qualidade da gestão pública como um fenômeno mais amplo, isto é, a meta-reforma?

(d) Como assegurar que a definição dos objetivos estratégicos exerçam as esperadas influências no processo de gestão das organizações, sobretudo, na definição das estruturas organizacionais a adotar e nas decisões sobre alocação de recursos – o orçamento? (p. 90-91).

Ao se buscar bases doutrinárias para o desenvolvimento de estratégias nas organizações governamentais, é de grande importância recorrer à contribuição de Moore (1995), que afirma: “o propósito da gestão no setor público é criar valor público, da mesma forma que o propósito da gestão no setor privado é criar valor privado” (p. 28, tradução livre). O autor chama a atenção para o fato de que, nas empresas privadas, enquanto o significado de *criar valor* é claro – conceber e fazer produtos que gerem lucros de forma contínua no tempo –, nas organizações governamentais, o propósito da ação dos gestores para criar *valor público* parece muito menos claro.

O argumento de Moore (1995) é o de que o desenvolvimento de estratégias organizacionais, como ilustrado na figura 4, refere-se ao contínuo desafio de colocar em congruência: (a) as ideias inovadoras, com valor substantivo; (b) o apoio das fontes de suporte e legitimação e (c) a capacidade de fazer as coisas acontecerem com adequada base organizacional e operacional.

Figura 4 – Gestão estratégica nas organizações governamentais



Fonte: adaptado de Moore (1995).

Ao trabalhar o conceito de *desenvolvimento de estratégias*, Barzelay (2007) afirma que tal conceito refere-se aos esforços de lidar com os desafios com que se defrontam os líderes das organizações. Um desses desafios é a necessidade de posicionar as organizações de forma a garantir seu sucesso no futuro. Para isso, segundo ele, são necessárias determinadas atividades para sustentar o desenvolvimento de estratégias, como a realização de pesquisas e análises, o compartilhamento do aprendizado, a preparação e a tomada de decisões, e a comunicação sobre o que é decidido. Como resultado dessas atividades, incluem-se as mudanças no *status* ou conteúdo de estratégias, mudanças na forma pela qual os participantes nas atividades pensam e se relacionam, e o aumento da capacidade dos líderes em agir em face de futuras ameaças e oportunidades. Nessa linha, a modelagem do processo de desenvolvimento de estratégias inclui a definição sobre quem participa, qual é a agenda, a clarificação das ideias sobre o que é estratégia, a identificação de modelos ou construtos disponíveis, como as ideias e as questões estratégicas serão geradas e quando, e como se supõe que uma escolha acontecerá.

Desse modo, fica evidenciado o crítico papel da liderança nesse processo, seja pela força da argumentação e ação, seja pela capacidade de improviso nos estágios iniciais do processo, seja pelo comando intelectual das questões críticas, seja por assegurar a continuidade do processo, seja por garantir a aceitação do processo e suas conclusões, finalmente, seja por dar continuidade às decisões estratégicas.

Para concluir essas considerações conceituais sobre o desenvolvimento de estratégias, cabe ressaltar duas perspectivas sob uma ótica essencialmente prática, na visão daquele autor. Primeiro, o pressuposto de que o desenvolvimento de estratégias deve-se dar de forma compatível com contexto interno da organização, especialmente com relação à sua estrutura e cultura. Segundo, o pressuposto de que a forma por meio da qual o desenvolvimento de estratégias ocorre depende da situação em dado momento e, sobretudo, deve ser compatível com o estilo de liderança e as questões correntes e oportunidades futuras, tanto dentro quanto fora das organizações.

Dessa forma, o problema ressaltado é como fazer a ligação adequada entre estratégias e decisões orçamentárias – anuais ou plurianuais. Tal problema, que tende a se constituir em forte desestímulo à ideia e à prática de planejamento organizacional se não for apropriadamente resolvido, continua sendo objeto de atenção de estudiosos, gestores e profissionais da administração pública em diversos países em face da sua recalcitrância, conforme indicado por Barzelay e Campbell (2003):

O processo por meio do qual os planos e prioridades corporativas de uma organização governamental afetam a alocação dos recursos permanece sendo campo de grande dúvida. Usualmente, apenas alguns poucos atores internos, perspicazes e bem postados, podem arriscar, se tanto, observações sobre como comprometimentos estratégicos se transformam em programação de recursos em organizações burocráticas complexas. Não obstante, alguns aspectos mais genéricos são aplicáveis mais amplamente no setor público. (p. 232, tradução livre).

Ao analisarem as relações entre o planejamento estratégico e a elaboração orçamentária, Souza & Cunha (2016) ressaltam as dificuldades na implementação do planejamento estratégico:

Uma clássica barreira para a implementação do planejamento estratégico é a falta de envolvimento da alta administração (FLYNN; TALBOT, 1996; LOBATO, 2000). No estudo já mencionado de Barzelay e Campbell (2003), foi constatado que apesar do grande esforço e investimento na implementação do planejamento estratégico na Força Aérea norte-americana, não ocorria a integração desse instrumento com a programação orçamentária. Isso só foi possível com o envolvimento da alta administração, que, por sua vez, reestruturou os processos para viabilizar a integração. Ainda, deve-se levar em consideração a compatibilidade com o contexto interno da organização, especialmente em relação à sua estrutura e cultura. Quanto mais complexas são as estratégias, mais robustas deverão ser as estruturas (CHANDLER, 1997; CUNHA, 2008). Além disso, deve-se considerar a forma como a carreira dos servidores se encontra estruturada. Para Barzelay e Campbell (2003), carreiras bem estruturadas apresentam maior competência estratégica, tendo em vista que servidores dessas carreiras tendem a ter visão mais de longo prazo das necessidades da organização, fato que pôde ser observado no caso da Força Aérea Americana.

Não obstante, a literatura aponta problemas na implementação relacionados à incapacidade de comunicação e preparação das mudanças (LOBATO, 2000; VILA; CANALES, 2008). No caso do Brasil, também existem obstáculos associados a questões culturais como a improvisação, o imediatismo e o individualismo, característicos do brasileiro (LOBATO, 2000). Para estratégias que requeiram grandes mudanças, um importante obstáculo é a repressão da incerteza. Esta ocorre devido à busca de segurança e regularidade na vida organizacional. Dessa forma, o gestor tenta contornar a pressão psicológica de ter que decidir com base em fatores que fogem de seu controle (MOTTA, 2002). Segundo o autor, entre as formas de repressão ressaltam-se: o planejamento por mini análise; a definição de objetivos amplos e imprecisos; a dissociação planejamento-execução; além do incrementalismo e da reconciliação com o passado.

Na primeira forma dificultam-se os debates, para se garantir o ponto de vista dos dirigentes, o que leva a acomodações nos outros níveis. Apesar dos técnicos da organização possuírem informações que indiquem a

necessidade de mudança, passam a evitar a colocação desses assuntos em pauta, com a percepção de que isso será inútil. Na segunda forma, são estabelecidos objetivos vagos e pouco desafiadores, assim produz-se a falsa impressão de que sempre estão sendo alcançados. Na dissociação planejamento-execução, costuma-se isolar de forma exagerada o planejamento da execução, assim como a decisão da ação.

Por fim, no incrementalismo, antes de se buscar mudanças que façam a organização evoluir com base em uma nova visão de futuro, sempre se olha para trás para ver o que vem sendo feito, evitando-se grandes alterações no *status quo*. (p. 109-110).

Já em relação à integração entre o planejamento estratégico e as escolhas orçamentárias, os autores identificam, com base na literatura, alguns fatores de influência, conforme ilustrado no quadro 2:

Quadro 2 – Fatores que influenciam a relação entre as ações estratégicas com impacto orçamentário e a elaboração das propostas orçamentárias

perspectiva	fatores
estrutural	incapacidade de comunicação e preparação das mudanças (Lobato, 2000; Vilà & Canales, 2008)
	designação individualizada de responsabilidades (Joyce, 1999)
	ambiguidade no papel orçamentário (Goodwin & Kloot, 1996)
	falta de sistema de planejamento integrado com níveis inferiores (Anthony, 1971; Flynn & Talbot, 1996; Stewart, 2004)
	Dissociação planejamento-execução (Motta, 2002)

perspectiva	fatores
tecnológica	incrementalismo e reconciliação com o passado (Motta, 2002) incrementalismo orçamentário (Cunha, 2013a, 2013b; Rezende & Cunha, 2005)
	compatibilidade das estratégias com a estrutura (Chandler, 1997; Cunha, 2008)
	imposição externa para a formulação (Flynn & Talbot, 1996; Joyce, 1999); "documentação dormente" (Llewellyn & Tappin, 2003)
	formulação integrada à implementação (Bertero, Vasconcelos, & Binder, 2003; Motta, 2002) elaboração de plano de ação (Lobato, 2000) regras simples, claras e concretas (Sull & Eisenhardt, 2012)
	orçamentação dupla (Joyce, 1999); orçamentos-alternativos (Lewis, 1952)
	força da gestão operacional para ignorar o planejamento estratégico (Joyce, 1999; Motta, 1998)
	humana
comprometimento das pessoas (Bryson, Crosby, & Bryson, 2009; Joyce, 1999; Vilà & Canales, 2008)	
envolvimento da alta administração (Flynn & Talbot, 1996; Lobato, 2000)	
cultural	visão legalista do orçamento (Cunha, 1999)
	maior competência estratégica de carreiras estruturadas (Barzelay & Campbell, 2003)
	características culturais do brasileiro: improvisação, imediatismo e individualismo (Lobato, 2000)
política	definição de objetivos amplos e imprecisos (Motta, 2002)
	planejamento por minianálise (Motta, 2002)

Fonte: Souza & Cunha (2016, p. 112).

O que extrair do módulo 2?

Espera-se que o módulo 2 tenha favorecido (1) a compreensão das funções que o processo orçamentário pode cumprir para aumentar a vitalidade da gestão nas organizações governamentais, e (2) o desenvolvimento de capacidades para projetar e reformular estruturas, métodos, práticas e procedimentos que reforcem o orçamento como instrumento de planejamento e controle organizacional, com especial atenção:

- em como o orçamento contribui para os processos administrativos organizacionais de planejamento e controle nos níveis estratégico, gerencial e operacional;
- à importância conceitual e prática de distinção entre processo orçamentário e sistema orçamentário;
- à natureza de cada uma das 6 (seis) dimensões que caracterizam as funções do orçamento como instrumento de planejamento e controle, bem como as relações entre tais dimensões;
- ao desenvolvimento de estratégias organizacionais como conquista e requisito para melhorar a qualidade das decisões orçamentárias, e
- aos desafios associados com a indispensável repercussão, na programação orçamentária, dos objetivos estratégicos definidos.



MÓDULO III – DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA ORGANIZACIONAL

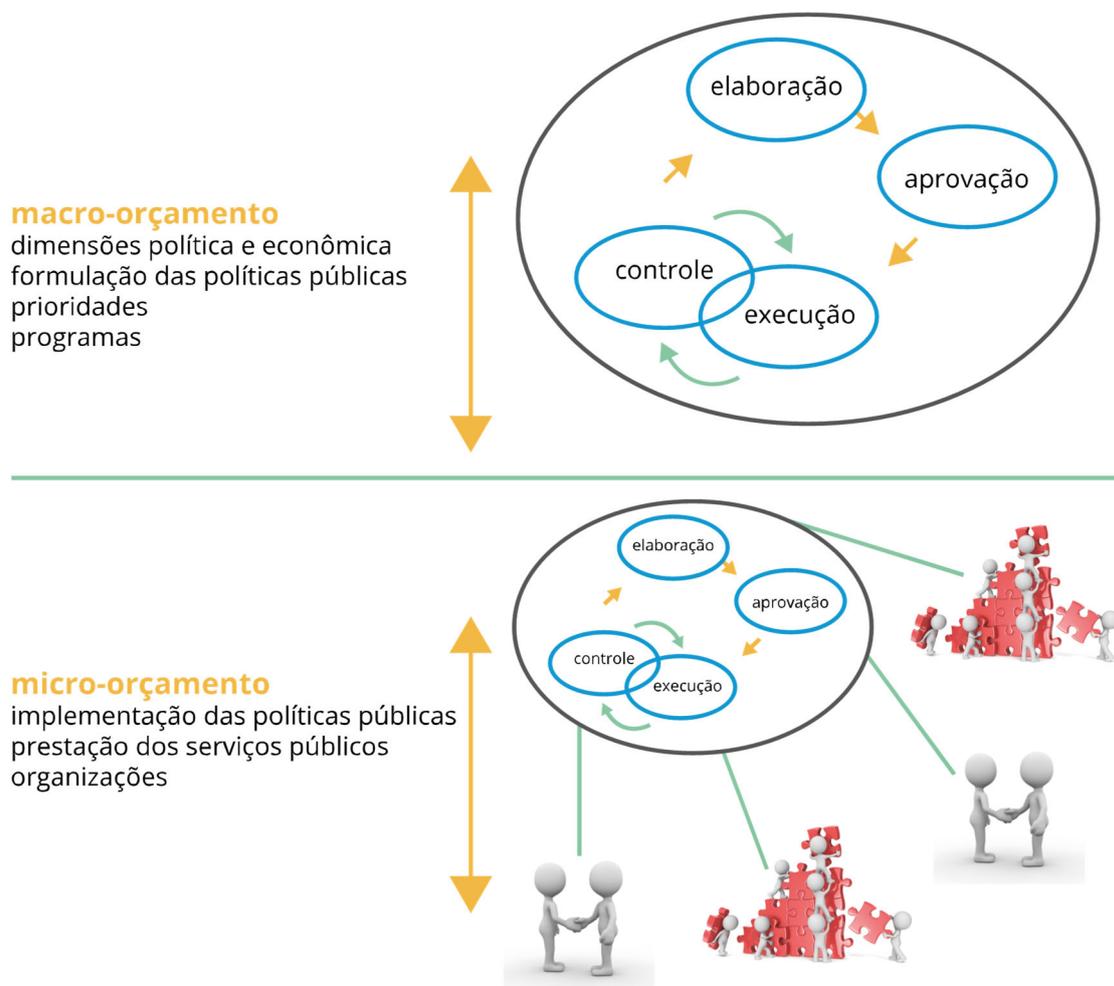
Neste módulo, iremos entender melhor a natureza das diferentes fases do ciclo orçamentário nas organizações, bem como o desenvolvimento de competências metodológicas e analíticas para: (a) lidar com aspectos econômicos, políticos, legais, técnicos e comportamentais que afetam o ciclo orçamentário; (b) adotar ou propor medidas que promovam a integração entre as decisões estratégicas e as decisões orçamentárias, e (c) reformular roteiros para a elaboração do orçamento nas organizações, projetar e implementar métodos e práticas que aperfeiçoem a execução e o controle do orçamento nas organizações.

Ciclo orçamentário como sequência de decisões: contextos institucional e organizacional

O ciclo orçamentário constitui-se em ininterrupta dinâmica que tem o ano fiscal como referência formal, mas que se prolonga por um período maior, cuja duração pode variar em razão de fatores políticos, econômicos, contábeis e administrativos, gerando concomitância entre diferentes ciclos. Disso, derivam consequências de distintas naturezas que afetam a eficiência, a eficácia e a capacidade de o poder público gerar os impactos socialmente desejáveis por meio da utilização dos recursos extraídos da sociedade.

Ao se focalizar a ação governamental, em qualquer dos níveis federativos, uma primeira imagem relevante a respeito do ciclo orçamentário é sugerida pela figura 5, relacionando e indicando tensões e simbioses entre os movimentos orçamentários nos níveis do macro-orçamento e do micro-orçamento.

Figura 5 – Processo orçamentário no setor público



O ciclo orçamentário ocorre sob pressões e esferas de influência provenientes dos dois níveis de decisão e ação representados na figura 5. No nível do macro-orçamento, por meio do direcionamento das políticas públicas, da definição de prioridades e dos programas de ação que as implementem; no nível do micro-orçamento, a partir das demandas mais fragmentadas das organizações que, com suas diferentes dimensões, estruturas, personalidades jurídicas e graus de autonomia administrativa e financeira, viabilizam ou não a implementação das políticas públicas e a provisão dos serviços públicos.

Desse modo, a compreensão da dinâmica orçamentária nas organizações do setor público (o micro-orçamento) passa, necessariamente, pela consideração dos fatores que influenciam as decisões no contexto institucional mais amplo do ciclo orçamentário, no qual preponderam as dimensões política, econômica e legal do orçamento público.

A conjuntura política, o papel do poder legislativo na dinâmica do orçamento, as relações federativas, as implicações do presidencialismo de coalisão, o grau de envolvimento da sociedade, os efeitos da alta rigidez orçamentária, o baixo nível do investimento público, a qualidade das previsões das receitas e das despesas, os desafios de garantir congruência na arquitetura legal que condiciona o processo orçamentário, já a partir dos três principais instrumentos de macro gestão – PPA, LDO e LOA –, ilustram os fatores que influenciam as decisões no nível do macro-orçamento.

No que tange à governança do macro-orçamento na atualidade brasileira, destacam-se: as fragilidades organizacionais na administração pública, por exemplo, a forma como os objetivos organizacionais são definidos (Fukuyama, 2004); o reduzido horizonte temporal das previsões orçamentárias; as dificuldades de gerir as interdependências na ação governamental; os desafios de conciliar objetivos dos planos e decisões sobre alocação de recursos; o inadequado grau de especificidade dos programas e projetos; a separação entre programas finalísticos e de apoio administrativo; a insubsistente institucionalização das informações sobre os custos das ações, e o papel anacrônico dos órgãos centrais dos sistemas orçamentários, entre outros fatores.

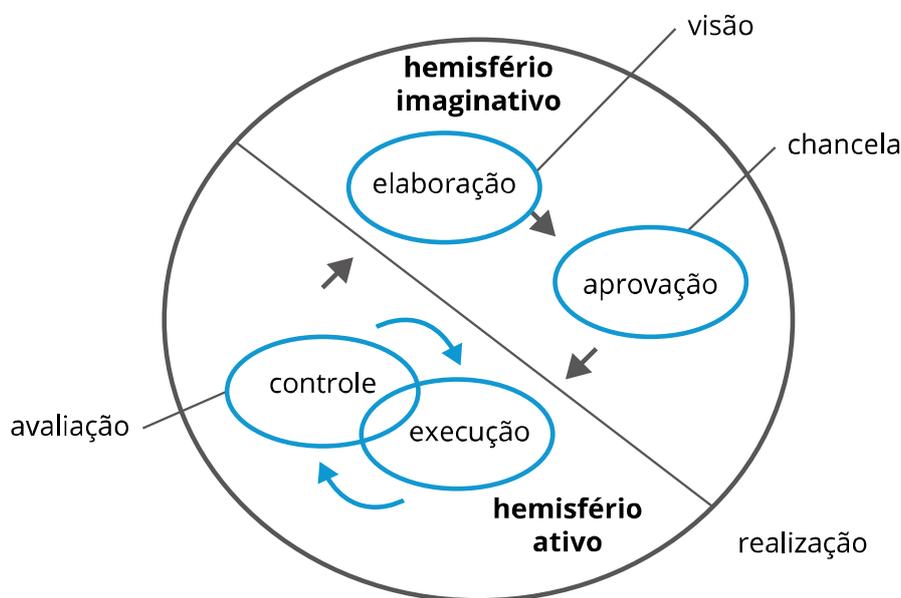
Se, por um lado, os aspectos mencionados têm enorme importância para as decisões orçamentárias ao longo das fases do ciclo orçamentário das organizações do setor público, a seguir, são os aspectos mais diretamente associados ao contexto dessas organizações (o micro-orçamento) que serão um pouco mais esmiuçados, em linha com os propósitos desta disciplina.

Dinâmica orçamentária no contexto organizacional

Deixando-se de lado quaisquer pretensões de tratar do ciclo orçamentário na administração pública sob a ótica dos procedimentos e regras estabelecidas nos instrumentos legais, ou nos roteiros normativos dos órgãos centrais, objetiva-se sugerir um quadro de referência que contribua para a compreensão mais substantiva da natureza e dos desafios que caracterizam a realidade do processo orçamentário em face do seu potencial de contribuir para a maior vitalidade das organizações governamentais.

Na ótica organizacional, as decisões orçamentárias e a sua implementação desenvolvem-se ao longo de uma dinâmica caracterizada por dois espaços muito distintos quanto à sua natureza, conforme ilustrado na figura 6, e que serão explorados mais adiante.

Figura 6 – Ciclo orçamentário nas organizações governamentais



O tempo consumido nos dois hemisférios inerentes ao orçamento anual dura, naturalmente, bem mais do que um ano. Teoricamente, as fases do hemisfério imaginativo devem estar concluídas antes do início do exercício fiscal a que se referem. No entanto, nem sempre isso ocorre. As razões para tal estão sempre no âmbito do macro-orçamento e são razões, preponderantemente, políticas.

A qualidade do ciclo orçamentário ou, dizendo de outra forma, a capacidade orçamentária de uma organização é uma conquista coletiva, institucional. Nesse sentido, impõe-se desenvolver o que é aqui denominado Inteligência Orçamentária Institucional Sustentada (IOIS).

A IOIS é entendida como componente da Inteligência Administrativa Institucional Sustentada (IAIS). Nessas expressões, está subjacente a ideia de que o desenvolvimento da capacidade administrativa ou, em particular, da capacidade orçamentária de uma organização, depende da disseminação sistemática de conhecimentos, competências técnicas e valores, na calibragem adequada, de forma a que a administração e o orçamento sejam “escravizados” pelos gestores e profissionais em favor do alcance da missão institucional das organizações do setor público, implementando as políticas públicas e prestando os serviços da sua alçada à sociedade. Nesse sentido, trata-se de reverter a ideia surrada e maltrapilha de que o desenvolvimento dessas capacidades ou inteligências depende da ampliação do número de competentes especialistas nessas áreas.

A conquista da IAIS e, por consequência, da IOIS, está relacionada com algumas ideias, explicitadas a seguir, que agregam valor tanto por seus significados individuais quanto pelo que significam como um conjunto.

A primeira delas é a de que não obstante estímulos podem até vir do ambiente externo às organizações, as soluções e mudanças emergem, fundamentalmente, da experiência e da visão prospectiva de gestores e profissionais nas organizações.

Uma segunda ideia é a de apostar na “teoria do mesmo barco”. Alcançar alto envolvimento nos processos administrativos é garantir que cada um se sinta responsável pelo sucesso dos demais.

A terceira tem a ver com a recalcitrante separação entre meios e fins, nas estruturas e nos processos administrativos. A separação é absurda e impede a interação. A inovação está exatamente no sentido oposto.

O “processo é tão importante quanto o produto”. Essa quarta ideia sustenta afirmações, tais como: o objetivo do processo de planejamento é bem mais amplo do que, simplesmente, fixar objetivos e metas.

A quinta ideia diz respeito à premissa de que a gestão deve ser tratada como política organizacional, a par das regras estabelecidas pelo sistema maior no qual a organização está inserida. Isso implica colocar em congruência diferentes componentes, como: o planejamento estratégico e operacional; o orçamento e a administração financeira; a administração da força de trabalho; a aquisição de bens e serviços; os métodos e processos de trabalho, e a mensuração e avaliação do desempenho. Trata-se de um conjunto de regras e práticas organizacionais de caráter administrativo que impactam a organização na sua totalidade (BARZELAY, 2001). Tais regras e práticas devem, necessariamente, estar alinhadas com as regras e práticas estabelecidas na legislação e eventuais normas emitidas pelo governo, mais amplamente. Nessa perspectiva, as regras e práticas que conformam a política de gestão organizacional complementam as regras do sistema maior e vão ao encontro das especificidades de cada organização em face da sua natureza e missão.

Interdependências na gestão pública

As interdependências na gestão pública que repercutem ou são afetadas pela dinâmica orçamentária organizacional, nos hemisférios imaginativo e ativo, estão associadas, preponderantemente, a dois grandes desafios enfrentados na ação governamental no País: (1) a reinvenção do federalismo fiscal brasileiro, em um contexto de consolidação democrática, para atender aos ditames do meta-desenvolvimento; (2) o direcionamento da gestão para o alcance de resultados socialmente relevantes, criando “valor público” (MOORE, 1995).

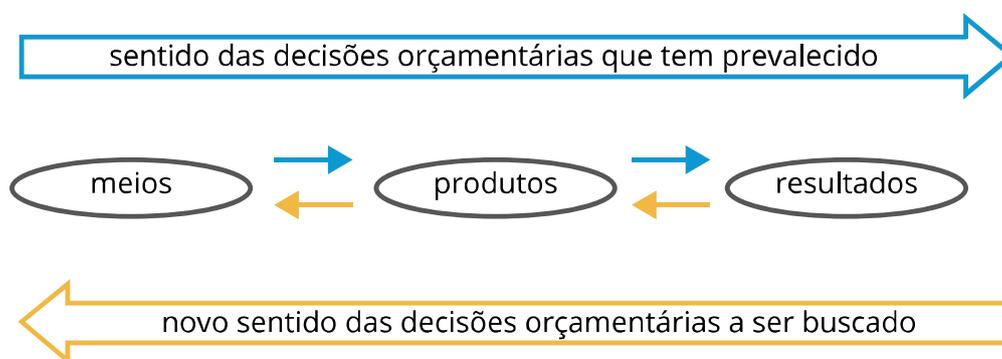
Se, por um lado, as transformações políticas e sociais no País, desde os anos 1980, evidenciam o fenômeno de crescente poder político e administrativo por parte de estados e municípios em relação ao governo federal, por outro, a concentração de arrecadação de receitas no nível central de governo e a necessidade de enfrentar os grandes entraves ao desenvolvimento econômico e social impõem a necessidade de maior articulação intergovernamental.

Ao mesmo tempo, observa-se a intensificação dos esforços de disseminação das ideias associadas ao denominado “orçamento para resultados” (*budgeting for results*), desde meados da década de 1990, em linha com os movimentos de reforma da gestão pública, e das tentativas da sua implementação na dinâmica orçamentária do setor público. Em decorrência, novos e complexos desafios se apresentam para que o processo orçamentário organizacional esteja alinhado aos novos conceitos sobre a doutrina administrativa e o estilo de organização relacionados ao foco em resultados (ver módulo 4, tópico 2).

Os dois movimentos referidos exigem de dirigentes, gestores e profissionais nas organizações governamentais a concepção e implementação de uma dinâmica orçamentária externamente orientada, buscando novas conexões, com diferentes formatos, como alianças estratégicas, e o estabelecimento de parcerias e redes. Trata-se do fenômeno da horizontalização – *public administration, in short, has gotten flatter* (KETTL, 2015, p. 33).

O foco em resultados como orientador da dinâmica orçamentária requer radical reversão no sentido da elaboração orçamentária nas organizações governamentais, como ilustrado na figura 7.

Figura 7 – Orçamento por produtos e resultados: a inversão do sentido de direção das escolhas



Hemisfério imaginativo do ciclo orçamentário: a construção da visão e a chancela

No espaço denominado hemisfério imaginativo do ciclo (ver figura 6), desenvolvem-se as fases da elaboração da proposta orçamentária e a sua aprovação em diferentes níveis de decisão. Trata-se de construir a visão sobre a utilização dos recursos que serão pleiteados para o próximo ano fiscal e, em seguida, obter as necessárias chancelas para isso. Esse hemisfério caracteriza-se pelo

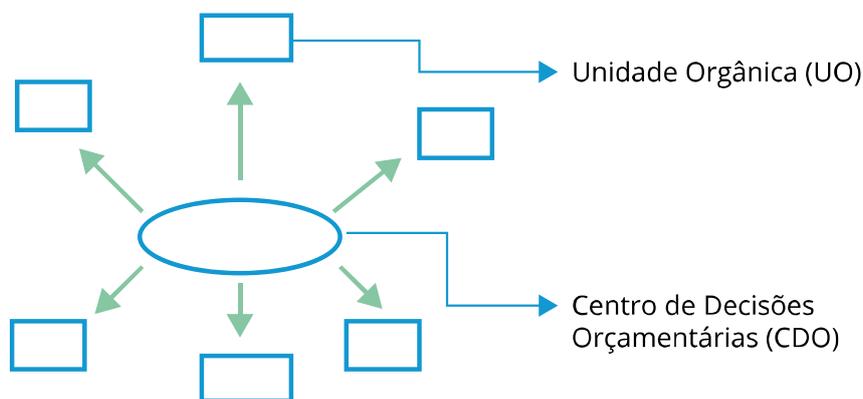
esforço prospectivo, pela conjectura, no qual imperam o conhecimento tácito e a intuição de especialistas e gestores. É o momento da dinâmica orçamentária no qual se identificam possibilidades e probabilidades, desse modo, permeado por determinados graus de incerteza inerentes a cada nível de aprovação (chancela).

Os desafios associados com o hemisfério imaginativo se iniciam – como indicado no tópico 3 do módulo 2 – com a imprescindível conexão da visão estratégica organizacional com a alocação de recursos no âmbito dos esforços de preparação da proposta orçamentária anual. Um segundo desafio, estreitamente associado ao anterior, diz respeito ao grau de envolvimento de gestores e profissionais na dinâmica orçamentária. A forte interação ao longo das diferentes fases do ciclo constitui importante pressuposto para que as organizações do setor público possam alcançar níveis mais elevados de qualidade do gasto.

Ao se analisar experiências de organizações no âmbito dos diferentes entes da Federação e poderes da República, observam-se, de forma mais simplificada, três modelos quanto ao grau de envolvimento de gestores e profissionais.

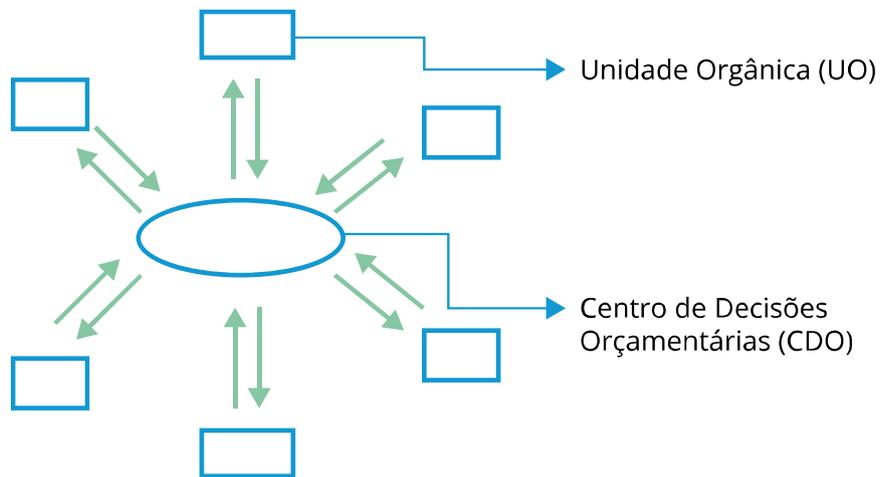
O modelo que se pode denominar *alta concentração* se caracteriza por um fluxo de informações com iniciativa unidirecional, do centro de decisão organizacional (CDO) para as unidades orgânicas (UO). Tem caráter episódico, com o propósito de recolher dados que abasteçam o processo de escolhas inerente às diferentes fases do ciclo, conforme ilustrado pela figura 8. Gestores e profissionais têm papel pouco ativo e as interações são unidirecionais, do centro de decisões para cada unidade orgânica.

Figura 8 – Modelo *alta concentração* na dinâmica orçamentária



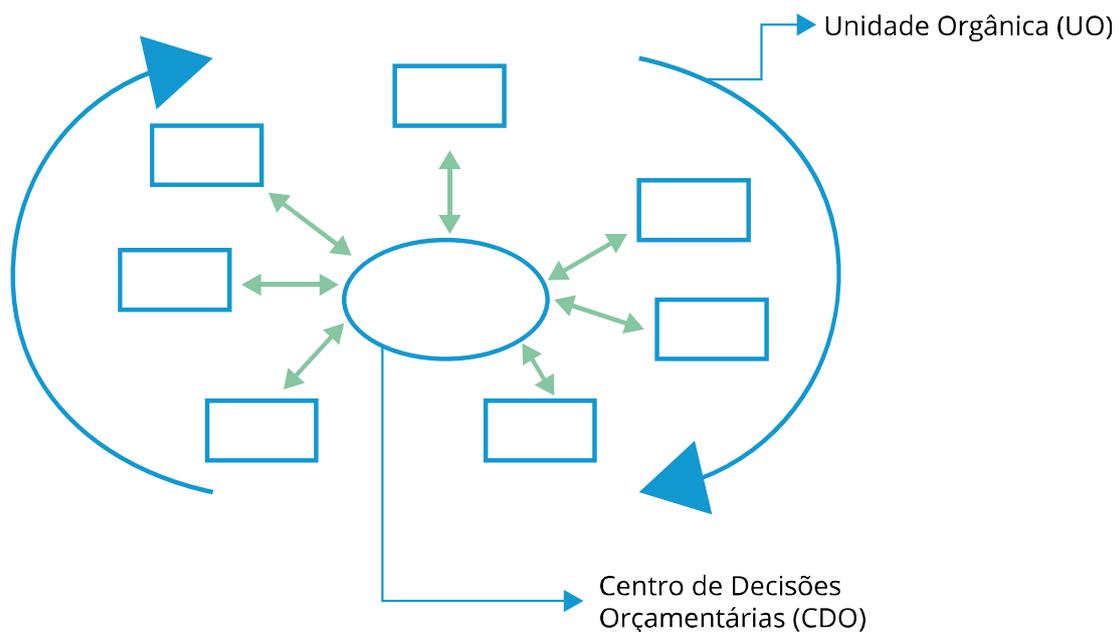
Outra prática observável – aqui denominada *modelo radial*, conforme esquematizado na figura 9 – caracteriza-se por um maior grau de interatividade, ainda que isso ocorra em uma perspectiva bidirecional, reforçando somente as relações ou pressões entre o centro de decisões e as unidades orgânicas.

Figura 9 – Modelo *radial* na dinâmica orçamentária



Não obstante as práticas associadas aos dois modelos mencionados serem frequentes na dinâmica orçamentária, o sentido das mudanças alinhadas aos novos conceitos da doutrina administrativa e estilos de organização pode ser sintetizado por meio do modelo *alto envolvimento*, conforme sugerido na figura 10.

Figura 10 – Modelo *alto envolvimento* na dinâmica orçamentária

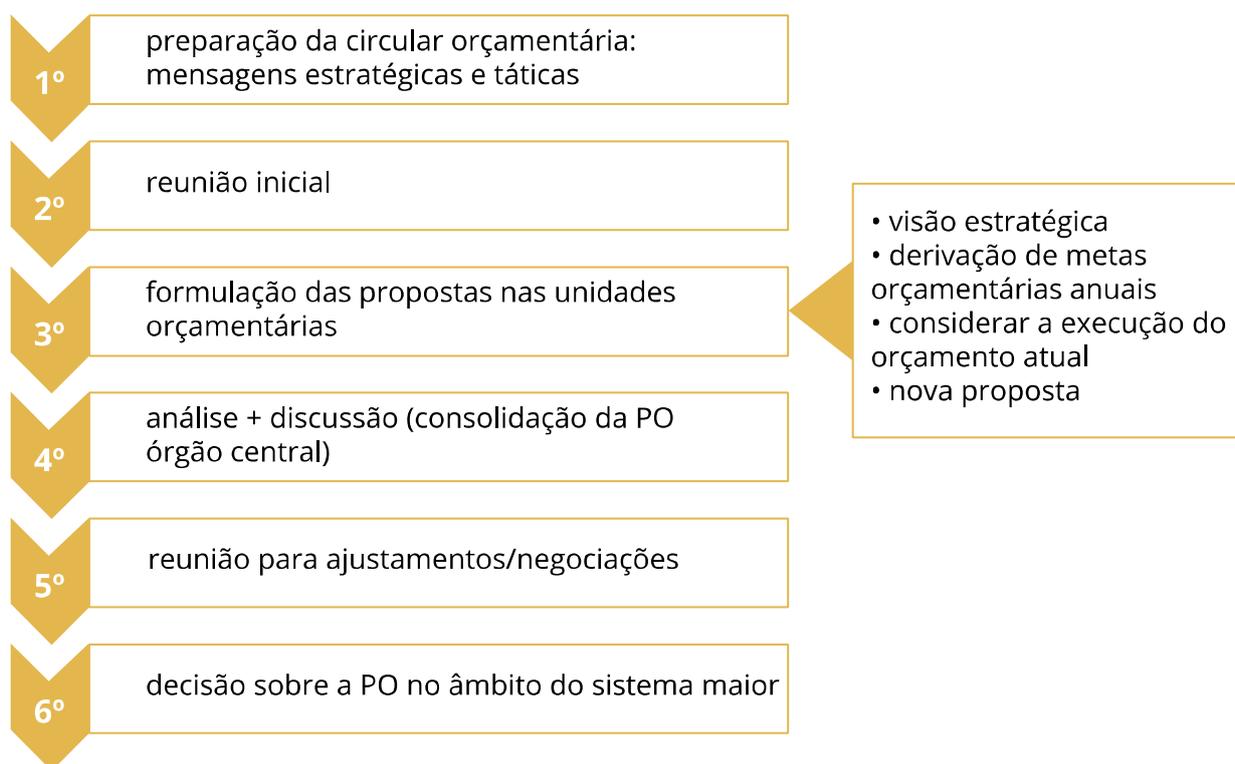


A partir do maior grau de interação entre as unidades orgânicas e o centro de decisões, que configura o modelo *radial*, o movimento interativo se expande, intensificando as relações de trocas entre todas as unidades orgânicas, envolvendo gestores e profissionais, indispensável a que o processo orçamentário contribua de forma robusta para obtenção de maior congruência organizacional.

Entre as questões que devem merecer especial atenção no desenvolvimento e na sustentação de um modelo de gestão orçamentária caracterizado por *alto envolvimento*, cabe ressaltar, inicialmente, a criação de capacidades de gestores e profissionais para tal¹⁰. Não se trata de, simplesmente agregar, mais especialistas em orçamento nas organizações. O desafio é o de caminhar para uma posição mais inclusiva de gestores e profissionais, com diferentes áreas de formação profissional, nos debates, nas decisões e na implementação das ações orçamentárias. É a aposta no hibridismo profissional – gestor, fazendo com que venham a “colonizar a gestão orçamentária” (FERLIE & GERAGHTY, 2005).

A construção da dinâmica orçamentária na linha do alto envolvimento tem como ponto de partida o desenho de um processo que sustente as atividades inerentes ao hemisfério imaginativo, conforme sugerido pela figura 11.

Figura 11 – Roteiro idealizado de preparação da proposta orçamentária no âmbito organizacional



¹⁰ Ideias extraídas de CUNHA, Armando. Reflexões sobre a adoção do modelo genérico de educação em administração pública: implicações para a formação, para a investigação e para a prática no campo da gestão pública. *Revista de Administração e Emprego Público - RAEP*. n. 2., dez. de 2015. p. 43-81.

A figura 11 mostra um roteiro idealizado, servindo apenas como uma aproximação do que seria adequado para uma organização, tendo-se que levar em conta as suas especificidades quanto à natureza da tarefa que realiza, à dimensão física e financeira, ao grau de maturidade da gestão, à cultura organizacional, à capacidade de pensar e agir estrategicamente, às pressões políticas e sociais sobre os serviços que entrega, entre outros fatores de influência sobre processo de formulação da proposta orçamentária.

A primeira etapa do roteiro é a definição do instrumento usualmente utilizado para deflagrar a elaboração da proposta orçamentária organizacional, ou seja, a circular orçamentária. Trata-se de um conjunto de mensagens estratégicas e táticas que devem inspirar e orientar a formulação das propostas a serem apresentadas pelas diferentes unidades orçamentárias, além da especificação das diferentes etapas inerentes à preparação da proposta orçamentária (no caso do roteiro idealizado, tal como sugerido na figura 11, trata-se de especificar as 6 etapas).

As mensagens estratégicas são extraídas do planejamento estratégico organizacional para determinado período e referem-se ao que será prioritário se ter em consideração para a elaboração da proposta orçamentária do ano considerado. O desafio (ver tópico 3) é o trânsito entre uma perspectiva plurianual, própria do planejamento estratégico, para a perspectiva anual a que se refere a proposta orçamentária. Desse modo, trata-se de orientar a identificação de ações (projetos e atividades) que possam melhor assegurar o alcance dos resultados (efeitos, impactos) almejados pelos objetivos estratégicos. Nesse trânsito, o sucesso significa que o processo orçamentário está contribuindo para a sustentação da dinâmica estratégica organizacional.

Já as mensagens táticas constituem-se, fundamentalmente, em orientações que levem à formulação das ações orçamentárias com adequados padrões de eficiência e eficácia. Dessa forma, frequentemente, observa-se entre as mensagens táticas aquelas que impõem limites ou restrições à utilização de determinados recursos organizacionais, como a utilização de pessoal de recursos de telecomunicações ou de locação de imóveis. Em princípio, a circular orçamentária deve ser tão sintética quanto possível, visando à sua clareza, disseminação e discussão ao longo do roteiro de preparação da proposta orçamentária.

A segunda etapa do roteiro tem como propósito provocar uma primeira oportunidade de interação entre atores envolvidos na construção da proposta orçamentária. Levando-se em conta que a representação de unidades orgânicas não deve ser o único critério, quem seriam esses atores? Nesse primeiro momento interativo, o objetivo primário não deve ser o de se transformar em uma arena na qual as unidades orgânicas apresentem suas reivindicações orçamentárias, já instaurando um ambiente de exacerbada competição pelos recursos. Ao contrário, a ideia é utilizar o momento para: (a) discutir as mensagens estratégicas e táticas para, eventualmente, buscar algum ajuste, e (b) construir consenso sobre os desafios que se apresentam para o próximo ano e como isso deverá estar refletido na proposta orçamentária, privilegiando uma visão da organização como um todo, e não as suas partes integrantes (as unidades orgânicas), o que ficará para o momento seguinte.

A terceira etapa, sim, é voltada para a formulação das propostas no âmbito de cada uma das unidades orçamentárias (que podem ser órgãos da estrutura organizacional ou não). Importante observar que, não obstante se deva resguardar a privacidade gerencial das diferentes lideranças que respondem pelas unidades orçamentárias, uma dinâmica orçamentária na linha do alto envolvimento implica, necessariamente, o seu transbordamento para o âmbito das unidades, sob a responsabilidade dessas lideranças. Entre outras questões inerentes a essa etapa, ressaltam-se três delas: a primeira, diz respeito à definição do *critério de alocação de recursos* (CAR) a ser adotado para a formulação das propostas das unidades. Os efeitos sobre o teor e sobre a dinâmica de preparação das propostas das unidades serão diferentes caso, por exemplo, o centro de decisão da organização estabeleça limites financeiros globais para cada unidade (o denominado critério de *teto fixo*) ou, ao contrário, estabeleça que as unidades estarão livres de limites financeiros para apresentar suas propostas para o próximo ano (o denominado critério de *teto móvel*). Sugere-se a reflexão sobre as possíveis implicações decorrentes da adoção de um ou outro CAR.

Uma segunda questão importante associada com a terceira etapa é a de que, em linha com a premissa do alto envolvimento, espera-se que ocorra interação na preparação das propostas não somente no âmbito de cada unidade orçamentária mas também entre as unidades. Nessa perspectiva, o processo orçamentário pode contribuir para o alcance de maior congruência organizacional, como forma de reduzir o caráter aleatório da gestão (ver tópico 1 do módulo 2), desde as discussões iniciais da formulação da proposta orçamentária.

A terceira questão refere-se ao papel a ser exercido pelo órgão central de planejamento e orçamento da organização, seja qual for o seu formato, no âmbito dos trabalhos inerentes à terceira etapa: o que ocorre nas unidades orçamentárias e entre elas. Entre os aspectos que se destacam quanto aos novos papéis esperados dos órgãos centrais de planejamento e orçamento nas organizações, cabe ressaltar: (a) a verificação da consistência entre as propostas orçamentárias das unidades e os objetivos estratégicos organizacionais; (b) os estímulos à maior participação de gestores e profissionais na elaboração da proposta orçamentária; (c) a oferta de modelos de planejamento e orçamento adequados às especificidades das diferentes unidades (natureza da tarefa, dimensão física, maturidade de gestão, entre outros); (d) o uso de mecanismos de incentivo ao aprimoramento da transparência e da qualidade das informações orçamentárias, e (e) o uso das informações sobre o desempenho (custos, prestação de serviços, resultados e impactos) como base para a negociação dos objetivos e valores na proposta orçamentária.

A quarta etapa do roteiro idealizado constitui-se no esforço de consolidação e análise do conjunto das propostas das unidades orçamentárias. Não obstante essa etapa se dê, essencialmente, no âmbito do centro de decisão orçamentária, buscando-se a avaliação das propostas individuais das unidades e, também, da consistência do conjunto, eventuais consultas às unidades podem-se constituir em subsídios importantes para as decisões quanto à consolidação final da proposta orçamentária da organização. O papel do órgão central é, igualmente, de significativa importância. Uma das funções críticas do órgão, por exemplo, é evitar a sedução pelas propostas, isto é, subsidiar

as decisões quanto ao que será aprovado pelo centro de decisão de forma a que se leve em conta tanto o valor substantivo das propostas (projetos e atividades) quanto a capacidade operacional das unidades orçamentárias em implementá-las sob padrões desejáveis de eficiência e eficácia.

A quinta etapa trata de nova e final interação entre o centro de decisão e uma audiência que represente, adequadamente, a organização e as suas partes. É um momento de grande sensibilidade para o clima organizacional, para moldar comportamentos e compromissos futuros com o processo orçamentário organizacional e, por isso mesmo, realçando o papel da liderança nessa etapa, que compreende:

- criar uma adequada modelagem – argumentação e ação – inicial para as discussões da etapa;
- assumir o comando intelectual das questões críticas;
- participar de tal forma que o processo evolua para uma conclusão, envolvendo aprendizado, decisão e comunicação;
- esclarecer os eventos subsequentes, no âmbito da própria organização, no contexto imediato e na ambiência externa mais ampla;
- estimular que as discussões traduzam interpretações sobre conteúdos estratégicos, sobre escolhas e sobre argumentos, e
- assegurar aceitação do processo e das principais conclusões.

Quanto ao teor dos debates e a sequência de decisões inerentes ao roteiro adotado para orientar a preparação da proposta orçamentária (ver ilustração na figura 11), sugere-se especial atenção a 5 (cinco) aspectos:

1. Competição *versus* cooperação – como evitar que a eventual exacerbação da competição pelos recursos disponíveis durante a elaboração da proposta orçamentária – o que pode ser desejável – não leve à diminuição do grau de cooperação entre as unidades, imprescindível tanto para a elaboração quanto para a fase de execução da programação que for aprovada?
2. Considerar o passado *versus* preponderar o passado – como conciliar uma possível propensão ao incrementalismo orçamentário em decorrência do maior envolvimento de gestores e profissionais na elaboração da proposta orçamentária, por um lado, com a necessidade de se buscar maior ousadia na formulação de projetos e ações, em uma aproximação com o conceito de base zero, de forma a garantir o alcance da missão organizacional e a implementação das políticas públicas definidas?
3. Mais recursos *versus* melhor uso dos recursos atuais – a maior disponibilidade de recursos que favoreçam a implementação das políticas públicas e a prestação dos serviços deve derivar, em um primeiro momento, da reinvenção na utilização dos recursos existentes, e não da reivindicação de recursos adicionais.
4. Disputas entre unidades orgânicas *versus* disputas entre problemas a resolver – os esforços de preparação da proposta orçamentária organizacional devem-se constituir em uma

oportunidade cujo foco principal são os problemas a serem resolvidos e o atendimento às demandas mais amplas das populações a serem servidas, em uma ótica mais estratégica. Isso implica evitar que tal dinâmica seja reduzida à mera disputa entre interesses de setores da estrutura orgânica.

5. O poder sedutor da visão orçamentária *versus* viabilidade técnica e operacional para implementar as ações propostas – a fase da aprovação, fechando a dinâmica orçamentária no hemisfério imaginativo, tem um dos seus maiores desafios na dicotomia proposição/capacidade de execução.

Hemisfério ativo do ciclo orçamentário: realização e avaliação das ações

O espaço do hemisfério ativo refere-se ao mundo real do processo orçamentário, isto é, aos momentos nos quais a visão que foi chancelada é posta em prática: decisões para implementação das ações são tomadas; receitas são arrecadadas; despesas são comprometidas e pagas; compras são feitas, e as reformulações, táticas e estratégicas são, eventualmente, realizadas ou solicitadas em decorrência do esforço de controle orçamentário na organização, ou em função de decisões tomadas no nível do macro-orçamento.

O hemisfério ativo, necessariamente, deve ultrapassar o final do ano fiscal a que se refere o orçamento. Teoricamente, a razão dessa ultrapassagem está associada à complementação das ações do controle orçamentário, seja na sua dimensão legal, seja nas suas demais dimensões: a política, a administrativa, e a contábil-financeira. Não obstante, a observação da realidade orçamentária no setor público brasileiro nos últimos anos revela outra forte e crescente razão para que o hemisfério ativo de um determinado orçamento anual transborde, com graves implicações, para exercícios fiscais à frente: os denominados *restos a pagar*. Novamente, a causa principal para a intensificação desse fenômeno está nas decisões do macro-orçamento e são, preponderantemente, por razões políticas e econômicas.

Focalizam-se, a seguir, quatro entre os aspectos críticos associados com a execução e o controle do orçamento no ambiente organizacional: (1) qualidade da gestão organizacional; (2) pressões que geram incerteza; (3) integração organizacional e gestão das interdependências externas, e (4) avaliação do desempenho organizacional.

1) Qualidade da gestão organizacional

O desafio crucial associado com a obtenção de mais qualidade na gestão organizacional está na aposta de melhorar a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos. Nessa direção, ganham relevo o desenvolvimento e a implementação de processos organizacionais adequados aos objetivos estratégicos estabelecidos em perspectiva plurianual.

Ao se observar os esforços de reforma da gestão nas organizações do setor público brasileiro nos anos recentes, nos âmbitos dos poderes da República e dos diferentes níveis de governo, destaca-se a revisão de processos e de estruturas organizacionais como uma das alavancas na direção já referida (CUNHA, 2010:23, 24):

Em relação à revisão de processos e estruturas como teor dos esforços de reforma da gestão, importa fazer aqui referências à contribuição de Weick (1979, p. 89, tradução livre) para o estudo das organizações: ‘a função de organizar se dá por meio de processos; os processos incluem comportamentos individuais que são interconectados entre duas ou mais pessoas’. O autor, como ele mesmo afirma, equaliza o significado de ‘comportamentos interconectados’ ao de ‘estrutura organizacional’. Ao definir ‘organização’ como a montagem de ações interdependentes em andamento por meio de sequências perceptíveis para gerar resultados perceptíveis, oferece duas outras contrastantes definições para melhor clarificar o que propõe (Weick, 1979:03):

‘1. Organizações são estruturas de mútuas expectativas, atreladas a papéis que definem o que cada um de seus membros devem esperar dos demais e de si mesmo’ (Vickers, 1967, p. 109-110)’.

‘2. Uma organização é uma entidade social identificável, objetivando múltiplos objetivos por meio de atividades coordenadas e relações entre membros e objetos. Tal sistema social é aberto no âmbito da sociedade mais amplamente (Hunt, 1972, p. 4)’.

Já lá se vão muitos anos desde que Chandler (1962) chamou a atenção para a relação entre as estratégias escolhidas e as estruturas definidas para a sua implementação. A ideia central está sintetizada nas palavras de Moore (1995, p. 278) quando afirma que ‘em síntese, a estrutura orgânica é feita para servir a propósitos estratégicos, permitindo ao gestor focar o talento gerencial nas tarefas que ele ou ela pensa que são importantes no curto – e médio – prazo para o desenvolvimento da organização’.

Vários outros autores têm explorado, igualmente, as relações entre o desenho de estruturas e os esforços dos gestores em constituir suas equipes, com pessoas da própria organização ou trazidas de fora, usando para tal um *mix* de critérios que privilegiam lealdade, confiança e também capacidade técnica, ainda que, para isso, tenham que se valer de oponentes. Assim, as decisões sobre a definição e a redefinição de estruturas, frequentemente, estão associadas, também, às pessoas que são recrutadas para compor a equipe de gestão.

Como observa Moore (1995, p. 278), ‘longe de assumirem um caráter perene, as estruturas são definidas para viabilizar os trabalhos a serem feitos para implementar estratégias. Assim, ao contrário do que possam recomendar as contribuições teóricas, é comum o desenho de estruturas que misturam várias lógicas ao mesmo tempo, em vez de refletirem uma consistente lógica organizacional’.

Ao utilizar o recurso metafórico para ilustrar sua visão sobre os processos organizacionais, Weick (1979) caracteriza-os como correntes de materiais, pessoas, dinheiro, tempo, soluções, problemas e escolhas, e ressalta que esses fluxos não podem ser visualizados como algo homogêneo e constante mas, muito ao contrário, como algo múltiplo, heterogêneo, e movendo-se com velocidades diferentes.

Caracterizados os desafios de reformas que promovam maior qualidade da gestão pública, considerados o nível mais abrangente da ação governamental – as políticas públicas – como também o nível organizacional, no qual ocorre a prestação dos serviços públicos, fica razoavelmente evidenciado que as reformas têm que necessariamente conectar esses dois níveis em torno de boas ideias sobre gestão pública. Identificar essas boas ideias, obter o suporte político e criar as capacidades para implementá-las (MOORE, 1995) é o que se apresenta como tarefa maior aos políticos, dirigentes, gestores e profissionais em todos os níveis da ação governamental. Não obstante a complexidade e os paradoxos associados com essa tarefa, a atualidade brasileira oferece algumas oportunidades para tal.

Entre os fatores críticos para se avançar na busca de maior eficiência na gestão das organizações do setor público, impõe-se a capacidade de calcular os custos, e não apenas projetar as despesas dos projetos e ações. Sem conhecer os custos de projetos e ações, é impossível saber se o dinheiro do contribuinte é bem-utilizado. O conhecimento dos custos é indispensável para comparar com resultados, bem como aferir a eficiência e a eficácia do gasto público. Maior a eficiência no uso dos recursos, menor a necessidade de impostos para cobrir desperdícios.

Ao analisarem a experiência internacional com reformas da contabilidade no setor público, Rezende, Cunha e Otero (2010, p. 962) se manifestam sobre a importância das informações sobre custos para a melhoria da qualidade do gasto público:

Como as informações geradas pela contabilidade usualmente adotada no setor público privilegiam os fluxos de caixa, não fornecendo as informações necessárias para aferir os custos, a ênfase na qualidade do gasto teve que ser acompanhada da introdução de mudanças contábeis que atendessem a essa necessidade.

A contabilidade de competência (*accrual accounting*) é um regime contábil abrangente que tem por finalidade fornecer informações detalhadas sobre as transações realizadas por organizações públicas ou privadas tendo em vista a aferição do desempenho e da saúde financeira dessas organizações. Para tanto, registra não apenas os fluxos de entrada e saída de recursos no caixa, mas também as operações que implicam em variação do seu patrimônio. As informações são registradas no período em que os fatos que geram receitas e despesas ocorrem e em que obrigações são assumidas e não no momento em que os desembolsos ocorrem. (REZENDE, CUNHA & OTERO, 2010, p. 966).

Os referidos autores indicam, igualmente, que as reformas no processo orçamentário baseadas na maior disponibilidade de informações de custos que levem à melhor compreensão sobre decisões tomadas na alocação de recursos e sobre o desempenho de organizações, de programas e de gestores na aplicação desses recursos devem estar ancoradas em esforços a serem feitos tanto no âmbito das organizações e do sistema político (vide o papel do poder legislativo na aprovação e no controle do orçamento público), quanto no âmbito mais amplo da sociedade.

No que se refere ao ambiente organizacional, é preciso se levar em conta, igualmente, que o trânsito para a base de competência poderá afetar as relações de poder entre atores no nível político e atores o nível técnico e profissional.

Infere-se, também, da experiência internacional acumulada desde os anos 1980, que o trânsito referido na direção de uma contabilidade e orçamento mais lastreados na base de competência tem como requisitos: (a) melhorar a capacidade de gestão nas organizações; (b) reorientar o processo orçamentário para o alcance de resultados; (c) adotar sistemas de mensuração e avaliação do desempenho (da organização, de programas e de gestores); (d) ampliar a discricionariedade dos gestores e (e) disponibilizar informações sobre custos.

2) Pressões que geram incerteza sobre a execução do orçamento

A geração de incerteza na execução dos orçamentos aprovados para as organizações do setor público se inicia pelo próprio *déficit* gerencial nessas organizações, e não se resume às suas consequências sobre a eficiência e eficácia na implementação de programas, projetos e ações voltadas para a prestação dos serviços públicos:

O déficit repercute sob a forma de obstáculos ao desempenho do setor privado e de organizações não governamentais, que se expressam mediante condições econômicas e institucionais pouco propícias à competitividade da economia brasileira. A correção desse déficit gerencial requer a identificação e implementação de medidas voltadas para a melhoria da qualidade da gestão pública, tendo em conta a questão das interdependências e a crescente complexidade que caracteriza a atuação dos diversos tipos de organizações que integram o setor público. Essas medidas devem estar direcionadas para promover a eficiência e a eficácia, tanto no nível macro da ação governamental, quanto no nível das organizações setoriais. (REZENDE e CUNHA, 2010, p. 05).

Episódios recentes da conjuntura brasileira, que ressaltam problemas de governança em organizações governamentais, ilustram:

(...) os efeitos perversos da negligência recalcitrante com a política de gestão pública e da falta de atenção aos novos conceitos e práticas administrativas e estilos de organização. Compreender essa realidade e identificar necessidades de mudanças nas dinâmicas intraorganizacionais e nas relações externas dessas organizações, em um contexto de ação governamental que se caracteriza pela transição e pela pluralidade é desafio fundamental para o aperfeiçoamento do processo orçamentário no setor público (CUNHA e OTERO, 2014).

Pesquisas junto a organizações da administração pública estadual no contexto brasileiro¹¹ têm evidenciado que o ambiente de incerteza a que está sujeito o orçamento prepondera para a maioria das organizações auscultadas. Os fatores apontados como campeões de incerteza, por ordem de impacto no orçamento, são os de natureza: política, econômica, legal, social e tecnológica.

Essa ordem de importância entre os fatores percebidos como geradores de incerteza no processo orçamentário das organizações ratifica um crítico aspecto sobre as relações entre o macro e o micro-orçamento, o qual deve ser objeto de aprofundamento nos esforços de reinvenção do processo orçamentário: diminuir o grau de incerteza orçamentária no macro-orçamento está se dando por meio do repasse de maior incerteza ao micro-orçamento?

O contingenciamento de créditos orçamentários – um dos principais mecanismos para o repasse de incerteza na atualidade – tem efeitos devastadores para parcela significativa das organizações e efeitos razoáveis para outras, mesmo quando há mecanismos para atenuar as dificuldades proporcionadas pela prática já corriqueira.

Entre as mudanças institucionais recentes, voltadas para à sustentação da estabilidade macroeconômica e à construção de bases sólidas para a retomada do crescimento da economia brasileira, merece destaque especial a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As novas regras instituídas pela LRF para sanear as contas públicas e restringir o endividamento, com a fixação de metas fiscais para o controle de receitas e despesas, nos diferentes níveis de governo e poderes da República, deram sustentação a um amplo esforço no âmbito nacional em prol da disciplina fiscal em todo o País, conforme comentam Rezende e Cunha (2005, p. 59).

A assimilação generalizada do princípio da responsabilidade fiscal surpreendeu as mentes mais céticas. Não obstante, a sustentação da disciplina fiscal em um contexto de forte rigidez do gasto público e de elevadas incertezas quanto à efetiva disponibilidade de recursos impõe cautela à gestão orçamentária para evitar que o compromisso com a disciplina fiscal seja afetado. A manifestação dessa cautela é o contingenciamento. O contingenciamento equivale a bloquear uma parcela das receitas estimadas para o exercício fiscal para ver se, ao longo do ano, essas estimativas correspondem à realidade. Desse modo, quanto maior for o otimismo adotado nas previsões de receitas, maior será a necessidade de contingenciamento. Por outro lado, quanto maior o contingenciamento, maiores são os problemas que ele traz para a gestão das políticas públicas, em face do encurtamento do tempo em que se baseiam decisões que afetam a eficácia e a eficiência dessas políticas.

Nesse caso, há uma dupla perspectiva a ser adotada na apreciação dos méritos do contingenciamento. Da perspectiva macroeconômica, ele é indispensável para a preservação das

¹¹ Programa de Estudos Fiscais da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (CEFIS/EBAPE) no âmbito do Programa de Pesquisas Aplicadas da FGV, com foco no processo orçamentário das organizações do setor público (o micro-orçamento). As pesquisas foram conduzidas por Armando Cunha e Roberto Bevilacqua Otero no período de 2014 a 2017.

metas fiscais. Da perspectiva microeconômica, ele gera dificuldades para a eficiente gestão das políticas públicas. Dessa forma, a conciliação dessas duas perspectivas depende do grau de realismo adotado na realização das previsões de receitas orçamentárias para reduzir ao mínimo o tamanho do contingenciamento.

Vejam os que dizem Rezende e Cunha (2005): “Quanto mais incertas forem as previsões, maior será o tamanho do contingenciamento e maiores serão, portanto, seus efeitos colaterais”. Nessa perspectiva, no que concerne ao que pode ser feito no âmbito interno às organizações visando à redução do caráter aleatório da gestão orçamentária por meio do desenvolvimento da capacidade de reação adequada a fatores externos, parece requerer atenção especial a habilidade de intervenção para corrigir comportamentos. Nessa ótica, repensar os mecanismos de informação e os parâmetros para avaliar desempenho de gestores e profissionais, e estrutura de incentivos afiguram-se como trilhas promissoras.

A observação de alguns casos recentes na administração pública estadual¹² revela que o preparo para a incerteza recorrendo a planos, métodos e práticas para lidar com as mudanças no contexto externo que possam afetar a execução do orçamento e os serviços críticos, quando existe, costuma-se cingir apenas a algumas áreas da ação organizacional.

Mais ainda, visando-se à redução do caráter aleatório da gestão orçamentária, para além da atenção à “capacidade de reação”, deve-se enfrentar o desafio de promover mudanças necessárias que passem pelo balanceamento e permanente tensão entre essa capacidade e outras duas: a “capacidade de antecipação” (tentando entender o comportamento futuro para resolver antecipadamente os problemas) e a “capacidade de integração organizacional”, tentando pôr os elementos do sistema organizacional em situação de congruência (ver módulo 2).

3) Integração organizacional e gestão das interdependências externas

Em que medida as duas fases do hemisfério ativo do ciclo orçamentário reforçam uma perspectiva mais transversal na gestão das organizações, evitando excessiva compartimentalização decorrente da força e preponderância dos espaços definidos pela estrutura orgânica?

Nessa linha, atenção especial deve ser dada à intensividade e à extensibilidade das relações associadas à dinâmica orçamentária, ao esforço para socializar conhecimentos e competências em planejamento e orçamento para sustentar tal processo interativo, ao grau de autonomia dos gestores na dinâmica orçamentária bem como à contribuição do processo orçamentário para a integração dos demais processos administrativos.

Observações sobre a realidade do processo orçamentário em organizações do setor público brasileiro, desde 2014, considerando as perspectivas dos próprios gestores dessas organizações, as

¹² Conforme consta do Relatório Final da pesquisa “Micro-Orçamento: o processo orçamentário no âmbito das organizações governamentais”, de Armando Cunha e Roberto Bevilacqua. Projeto CEFIS/EBAPE – Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico no âmbito da Rede de Pesquisa Aplicada da FGV, nov. 2014.

perspectivas dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, ou a perspectiva dos órgãos de controle externo (os Tribunais de Contas), em síntese, evidenciam desafios nos anos à frente voltados para:

- a) interromper tendências à manutenção do isolamento entre as áreas da organização, superando a tradicional visão funcional e hierárquica como base primária para a implementação e controle do orçamento, em oposição às expectativas em torno da ideia de orçamento por programas e projetos;
- b) ampliar o grau de autonomia de áreas e unidades orgânicas nas organizações para a gestão dos recursos orçamentários, investindo na capacitação dos gestores no desenvolvimento de competências em planejamento e orçamento;
- c) reforçar o processo orçamentário de tal forma a que possa cumprir o papel de integrador de outros processos e sistemas administrativos nas organizações e
- d) disseminar as informações orçamentárias junto aos gestores e profissionais em todas as áreas da organização, incluindo a transparência sobre as decisões e reformulações do orçamento.

A magnitude do desafio que se apresenta ao processo orçamentário, em especial às fases da execução e do controle objeto deste tópico, como potencial promotor da integração entre os demais processos gerenciais, é a mesma no que se refere ao esperado caráter integrador do processo orçamentário em relação às diferentes unidades da organização. Essa questão exige análise entre a gestão pública em uma ótica macro de setor público e a gestão no ambiente mais restrito das organizações. Em síntese, as dificuldades de integração entre o orçamento e a gestão de pessoal, a aquisição de bens e serviços, a organização e os métodos de trabalho, e a auditoria e avaliação do desempenho observadas nas organizações reflete, seguramente, as fragilidades de definição de uma política de gestão pública no nível macro da ação governamental.

À luz do propósito maior de aperfeiçoamento do micro-orçamento, o foco para investigação adicional poderá ser o de explorar as possibilidades de se promover maior conexão do orçamento com as demais áreas da política de gestão no ambiente micro, tendo como eixos de sustentação dessa conexão os processos de inovação e o de entrega de programas, projetos ou prestação de serviços públicos.

Para concluir as considerações, sugere-se atenção a respeito da gestão das interdependências, isto é, até que ponto a organização, no momento do hemisfério ativo do ciclo orçamentário, explora oportunidades de integração com programas e ações desenvolvidos por outros órgãos do setor público e do setor privado, buscando iniciativas complementares, ou, ainda, evitando possíveis superposições que possam ser eliminadas em prol do uso racional dos recursos. Cabe ressaltar, a propósito, que a gestão das interdependências no âmbito do processo orçamentário, idealmente, deve receber adequada atenção ainda na fase da elaboração da proposta orçamentária, no hemisfério imaginativo. Caso contrário, as dificuldades serão acentuadamente maiores, certamente, com menor eficiência e eficácia, se tratadas apenas no momento do hemisfério ativo do ciclo.

4) Avaliação do desempenho organizacional

Este quarto e último aspecto crítico busca ilustrar os desafios inerentes à fase do controle do ciclo orçamentário organizacional. Trata-se de compreender as formas por meio das quais o processo orçamentário pode gerar elementos ou evidências a serem utilizadas na avaliação do desempenho organizacional, conforme ilustrado nos itens a seguir:

a) **Indicadores do desempenho** – a existência de indicadores que permitam estabelecer e medir o alcance de metas quanto à geração de recursos, de produtos e de resultados (efeitos) associados à dinâmica orçamentária deve constar das agendas para o aprimoramento do processo de controle nas organizações. Nessa perspectiva, dois aspectos requerem atenção. Primeiro, conhecer as motivações originais que respondem pela definição dos indicadores para mensurar eficiência, eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos: mera imposição do sistema maior? Exigências associadas às transferências de recursos de outras fontes, sejam organizações, outros níveis de governo, ou entidades internacionais? Pressões dos destinatários dos serviços? Necessidades da gestão organizacional? Quais seriam os impactos dessas múltiplas pressões na configuração do sistema de controle e seus custos?

Um segundo aspecto a se observar mais atentamente diz respeito à real utilização desses indicadores na formulação e controle dos orçamentos. A existência de indicadores, e, até mesmo, a sua utilização na mensuração de programas, projetos e atividades executadas não significa, necessariamente, que estejam sendo utilizados para fins de controle, conforme se pode extrair claramente das práticas em muitas organizações do setor público. Quais seriam as principais razões para a ocorrência dessa situação?

b) **Apropriação de custos** – a partir da premissa de que avançar no processo de utilização das informações de custos nas decisões e avaliações sobre a aplicação de recursos é fundamental na atualidade da gestão pública no País, seja sob a ótica da transparência para a sociedade, seja para comparar com resultados e aferir a eficiência e a eficácia do gasto público, os esforços voltados para o aperfeiçoamento do micro-orçamento devem incluir a identificação de elementos relevantes que possam melhor orientar a forma como se deve dar o referido avanço. Desse modo, a adequada compreensão sobre essa questão implica conhecer eventuais iniciativas, em diferentes esferas, para desenvolver sistemas de informações de custos, de um lado e, de outro, identificar iniciativas específicas nas organizações nesse sentido, bem como levantar percepções e expectativas de gestores e profissionais quanto aos principais desafios relacionados à disponibilização e utilização das informações de custos nos diferentes tipos de organizações e setores da ação governamental.

c) **Controle burocrático e legal** – o processo de controle do orçamento carrega uma herança que se caracteriza pela preponderância da dimensão financeira, processualística e legal. No entanto, as inovações nas últimas três décadas têm buscado incorporar alguns aspectos que direcionam para o desempenho (metas, eficiência e resultados). Não seria exagero, entretanto, afirmar-se que as atuais práticas, tanto no nível do macro-orçamento quanto do micro-orçamento, preponderantemente,

acabam por se constituir em um dos sustentáculos ao modelo denominado *administração pública tradicional*, alvo dos esforços de reforma da gestão pública desde meados dos anos 1980.

d) Centralização do controle – a preocupação e a assunção de responsabilidade sobre o controle do emprego dos recursos orçamentários são frequentemente centralizadas em unidade orgânica específica, muito embora se venha ampliando, ainda que timidamente, o envolvimento dos gestores e profissionais das diferentes áreas organizacionais no controle do orçamento. Tal tendência contribui para que a referida centralização não acabe por usurpar essa importante função dos gestores e profissionais.

Como os gestores e profissionais interpretam esse maior envolvimento no exercício do controle orçamentário considerando, sobretudo, o baixo grau de autonomia decisória existente nas organizações do setor público? É possível identificar padrões distintos de maior envolvimento em função de diferenças quanto aos tipos de organização e áreas de ação governamental? O maior envolvimento dos gestores é estendido aos profissionais ou fica neles centralizado? Essas e outras questões merecem ser exploradas para aprofundamento no tema.

e) Monitoramento e avaliação de resultados – o monitoramento e a avaliação sistemática da execução do orçamento que favoreça a análise sobre os resultados e impactos dos programas na sociedade, quando ocorre nas organizações, tende a ser parcial. A mensuração e a avaliação da efetividade de programas, projetos e atividade podem ser consideradas como um dos focos urgentes e prioritários para sustentar uma gestão orçamentária estratégica. Como os dirigentes, gestores e profissionais nas organizações interpretam os principais desafios políticos, de comunicação, de capacidade analítica e de competência de mensuração para monitorar e avaliar os efeitos dos produtos postos à disposição da sociedade?

f) Cultura do desempenho – a inexistência de uma cultura disseminada de mensuração e avaliação do desempenho, qualquer que seja o significado atribuído a essa expressão, ainda prepondera. Quando há, restringe-se a alguns setores da organização. Tende a ficar ao sabor da liderança de ocasião.

A imposição de uma cultura de mensuração rotineira de *inputs*, produtos e resultados relacionados às ações desenvolvidas pelos órgãos governamentais para documentar o desempenho dos programas e projetos, e de aplicação sistemática de métodos analíticos para levantar questões sobre as operações e resultados dessas ações, tem sido ressaltada, na experiência internacional, como um dos críticos componentes dos esforços de reforma da gestão pública.

No contexto brasileiro, parece ser oportuno explorar a possibilidade de que o processo orçamentário, no contexto do micro-orçamento, seja enriquecido por meio da disseminação da referida cultura. O primeiro passo é desenvolver esse conceito, construindo a realidade do que venha a ser uma cultura de mensuração e avaliação de desempenho no setor público brasileiro.

Nessa perspectiva, pesquisas adicionais são necessárias para identificar os diferentes fatores – institucionais, governamentais, ambiente político e social, etc. – que podem influenciar os esforços de mensuração e avaliação.

Considerando-se a experiência acumulada em diferentes países, muita discussão e prática de mensuração e avaliação do desempenho têm sido direcionadas para a adoção de uma mesma orientação, práticas e técnicas, de forma indistinta, para as organizações do setor público. Os insucessos acumulados nessa direção, talvez, sejam a principal razão para contestá-la, abrindo espaço para o argumento de que as orientações, práticas e técnicas devem considerar as diferentes funções cumpridas pelo setor público. A realização de mais pesquisas nessa ótica da diferenciação parece ser condizente com o contexto do setor público brasileiro para a construção de uma cultura de mensuração e avaliação.

g) Papel das lideranças políticas – o incentivo e a cobrança pelas lideranças políticas para o alcance de metas físicas e financeiras de desempenho como parte do processo de planejamento e orçamento constituem-se, igualmente, em importantes questões para o desenvolvimento da capacidade de mensuração e avaliação do desempenho em decorrência da utilização dos recursos orçamentários.

Essa questão tem a ver com o aumento da *accountability* e com transparência na gestão pública, atributos essenciais de um sistema orçamentário socialmente desejável. Sob uma ótica prospectiva no contexto brasileiro, torna-se ainda mais importante. A consolidação da democracia no País, em princípio, pressionará o poder público não só a explicitar com mais clareza a aplicação dos recursos extraídos da sociedade mas também o que resulta da aplicação desses recursos e seus custos. Desse modo, as relações entre o ambiente político e os esforços de mensuração e avaliação nas organizações do setor público devem, também, constituir importante foco para investigação futura, ampliando conhecimento sobre as relações entre o macro-orçamento e o micro-orçamento.

h) Aferição do desempenho e retribuição – o aperfeiçoamento do processo orçamentário não se pode isolar de outros componentes de uma política de gestão organizacional, como é o caso da gestão de pessoal, que trata, entre outras questões, da estrutura de incentivo ao desempenho de gestores, profissionais e equipes.

Observa-se a ampliação de esforços no sentido da utilização de indicadores para aferição do desempenho de gestores e profissionais, por meio de acordos internos, bem como para o desenvolvimento de sistemas de informação sobre o desempenho. Estimula-se a reflexão sobre a realidade das relações entre o desempenho de indivíduos (e de equipes) e o desempenho de programas, projetos e atividades organizacionais, bem como sobre a garantia da regularidade de sistemas dessa natureza e a ampliação da sua abrangência.

i) **Qualidade e utilidade da informação sobre o desempenho** – considerando as interpretações de gestores em várias organizações do setor público estadual brasileiro, colhidas em pesquisa já anteriormente mencionada, as informações sobre o desempenho encontram-se em processo de aperfeiçoamento, requerendo, ainda, melhorias substantivas, em face de situações de incompletude, precariedade e defasagem no tempo.

Em que medida os responsáveis pelo gerenciamento das ações nas diferentes áreas ou unidades orgânicas se valem, de fato, dos controles do orçamento como base para apoiar o gerenciamento das ações como forma de transitar da prevalência da dimensão burocrática e legal para a gerencial nessa função?

A transparência das informações sobre o desempenho, considerando-se, fundamentalmente, a preocupação com o uso de uma linguagem orçamentária acessível ao público, fugindo da apresentação de informação com hermetismo técnico, inclui-se no rol das mudanças necessárias.

No desenvolvimento de uma cultura de desempenho nas organizações governamentais, como um fenômeno plural (vide item f anterior), a qualidade e a utilidade da informação gerada por meio da mensuração e avaliação devem ser questões tratadas conjuntamente. Nesse sentido, a sustentação e o desenho de modelos de mensuração e avaliação do desempenho passarão pela conjunção de argumentos administrativos, argumentos associados ao ambiente político e argumentos que contemplem os diferentes usos que o público destinatário dos serviços possa fazer da informação produzida e divulgada.

O que extrair do Módulo 3?

Espera-se uma compreensão abrangente da dinâmica orçamentária nas organizações como sequência de decisões tomadas no âmbito da própria organização, mas influenciadas por decisões tomadas no contexto institucional mais amplo. Particular atenção deve ser dada à natureza diferenciada dos desafios inerentes às fases do hemisfério imaginativo e do hemisfério ativo do ciclo orçamentário, ressaltando-se:

- o sentido das reformas necessárias para orientar a dinâmica orçamentária para o foco em produtos a serem entregues à sociedade e em resultados impactos a serem alcançados;
- o significado do que seja um processo e um sistema orçamentário de alto envolvimento;
- as etapas idealizadas para a elaboração da proposta orçamentária no âmbito organizacional;
- a potencial contribuição do processo orçamentário para a obtenção de maior qualidade da gestão nas organizações;
- as principais forças, internas e externas, que pressionam a execução do orçamento e
- as questões críticas associadas às relações entre o controle do orçamento e o aperfeiçoamento da mensuração e avaliação do desempenho organizacional.



MÓDULO IV – BUSCA DA INOVAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Neste módulo, apresentaremos uma visão abrangente sobre os esforços voltados para o aperfeiçoamento do processo orçamentário no setor público, ressaltando as perspectivas do macro-orçamento e do micro-orçamento, por meio de referências à experiência internacional, com foco no contexto brasileiro.

Introdução¹³

Como tem sido enfatizado por vários estudiosos do campo (Kettl, 2000; Dror, 1999; Moore, 1995, Barzelay, 2001; Fukuyama, 2004), por um lado, se a administração pública nunca foi tão importante para o processo civilizatório, por outro, na atualidade, impõem-se três capacidades interligadas para viabilizar a ação governamental: (a) gerar novas e boas ideias sobre gestão pública; (b) assegurar competência operacional para desenvolver e implementar programas e projetos, cada vez mais complexos, nas diferentes áreas de políticas públicas, e (c) garantir as lideranças necessárias para evitar os “becos sem saída” e lidar, adequadamente, com as situações não previstas.

¹³ Texto parcialmente extraído de: (a) subprojeto “Micro-orçamento: interpretação de atores dos órgãos de controle externo sobre o processo orçamentário nas organizações do setor público estadual”; (b) “O processo orçamentário no âmbito dos tribunais de justiça”, relatório final, no âmbito do Projeto CEFIS/EBAPE. “A reforma orçamentária e as demais reformas necessárias ao desenvolvimento do Brasil”, FGV, de Armando Cunha e Roberto Bevilacqua, Maio, 2016; (c) CUNHA, Armando. *Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro*. In: REZENDE, Fernando e Armando CUNHA. *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 223-263.

O orçamento público tem, potencialmente, um papel extraordinário na indução das reformas requeridas pela administração pública na atualidade brasileira, desde que alcance as qualidades necessárias para tal (Rezende e Cunha, 2013:70). Duas dessas qualidades – contribuir para o equilíbrio e contribuir para a vitalidade democrática (ver módulo 1) – estão fortemente associadas à melhoria dos padrões de eficiência e eficácia das ações governamentais. Para isso, deverão ser criadas as condições que tornem possível a mensuração da relação custo/benefício na utilização do dinheiro público, e que permitam que a sociedade tenha as informações para cobrar desempenho e responsabilidade aos governantes (REZENDE & CUNHA, 2013).

No início dos anos 2000, a gestão pública no País foi marcada pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (nº 101, de 04/05/2000). Limites para as despesas com pessoal, restrições ao endividamento público e o estabelecimento de metas fiscais para o controle das receitas e despesas, entre outros elementos que foram impostos a todos os poderes da República e a todos os níveis de governo da federação brasileira, constituem-se em dispositivos da LRF.

Ao se tomar em conta os mais de 15 anos de experiência desde que entrou em vigência, a LRF constitui-se em fonte de inspiração para duas classes de consideração. A primeira refere-se ao significado e aos desafios que se apresentam à Lei como um instrumento de gestão no setor público, a partir do seu propósito original de instituir um novo padrão de gestão fiscal de curto, médio e longo prazos. A segunda, considerando o seu largo alcance para o processo orçamentário, é a de que a LRF ressalta o enorme potencial do orçamento público como alavanca para a transformação qualitativa da gestão pública no País.

Para a maior e imperiosa mobilização dos cidadãos, eleitores e contribuintes em torno da utilização dos recursos extraídos da sociedade por meio da tributação, o orçamento tem crítica importância para um mais vigoroso exercício da cidadania em relação às diferentes faces do problema fiscal, envolvendo não somente a tributação e o gasto público, mas também a descentralização das atribuições públicas e os desequilíbrios federativos. Nesse sentido, o orçamento poderá desempenhar papel da maior relevância em propiciar as necessárias mudanças para ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, favorecendo maior transparência nas relações entre Estado e sociedade.

Apesar da sua importância para o efetivo atendimento das expectativas e demandas da sociedade e, com isso, para a conformação da imagem do poder público, o desempenho das organizações governamentais no que respeita à utilização dos recursos que lhes são postos à disposição não tem sido alvo de mobilização da sociedade. Talvez, os crescentes casos de corrupção e malversação do dinheiro público, a par dos desperdícios e ineficiência na aplicação dos recursos, possam vir a aumentar o interesse sobre como as decisões orçamentárias são tomadas nas organizações e de que maneira são implementadas.

Os processos orçamentários nos níveis macro e micro ocorrem sob intenso transbordamento de influências próprias da ação governamental. O alcance de padrões socialmente desejáveis na utilização dos recursos, a par das iniciativas e medidas que se adotem no nível do macro-orçamento

e da política de gestão pública, depende, igualmente, da qualidade do micro-orçamento e da gestão no âmbito das diferentes organizações governamentais, nos três poderes da República e entes da Federação. Trata-se de reengenharia institucional e organizacional de grande complexidade, envolvendo, fundamentalmente, coerência e sequenciamento de decisões e medidas para sua implementação.

No momento em que ressurgem a necessidade de promover vigorosos ajustes fiscais no país, questão de grande relevância seria, nessa ótica, refletir sobre as relações entre esses ajustes e a eficiência e eficácia da gestão pública, e como evoluir no sentido de adotar um modelo de processo orçamentário que permita conciliar as agendas macroeconômica, política e de qualidade do gasto e da gestão pública.

De tudo isso, emerge uma questão crítica para investigação, reflexão e ação: em que medida o processo orçamentário nas organizações governamentais contribui para a adequada implementação das políticas públicas e provisão dos serviços públicos nos diferentes níveis de governo no País?

Não obstante, a adequada compreensão sobre as necessárias reformas no processo orçamentário no setor público exige maior atenção na perspectiva do orçamento como instrumento de gestão nas organizações governamentais (ver módulo 1). A imersão nessa perspectiva, mais negligenciada entre as três necessárias à compreensão sobre a realidade do orçamento público, poderá ser enriquecida se for assentada em uma reflexão inicial mais ampla sobre os desafios à gestão pública no contexto brasileiro.

Nessa direção, parecem ficar mais nítidas as relações entre a obtenção de maior qualidade do gasto no nível das organizações governamentais e os esforços de reforma da gestão pública, por meio dos quais poderão ser criadas as condições favoráveis ao surgimento de boas ideias sobre gestão e do desenvolvimento da capacidade operacional para implementá-las.

Condicionamentos às reformas do orçamento público: transformações na sociedade brasileira desde os anos 1980 e os movimentos de reformas da gestão pública.¹⁴

A reflexão e os debates sobre o sentido das reformas orçamentárias indispensáveis ao desenvolvimento do País devem considerar, inicialmente, as mudanças políticas, econômicas e sociais em curso na sociedade brasileira desde o início dos anos 1980. Nessa ótica, transcreve-se, a seguir, as ideias apresentadas por Cunha (2013, p. 452-457):

¹⁴ Trechos extraídos de: (a) CUNHA, Armando. As reformas de gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro. In: MADUREIRA, César & ASENSIO, Maria. *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, 2013, p. 452-454; e (b) CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando e Armando CUNHA. *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 224-238.

Tem sido amplamente discutido o quadro geral de mudanças que caracteriza a ação governamental. Constata-se razoável grau de consenso sobre a natureza dos desafios que se apresentam ao Estado, à governança e à gestão pública, os quais colocam em risco a própria capacidade de governar (Dror, 1999).

Os anos 1980 constituíram-se em um marco crítico para as transformações políticas, econômicas e sociais que se fazem sentir na atualidade brasileira neste início de século XXI, refletindo-se na estrutura e na dinâmica da administração pública.

Ao analisar os esforços de reforma administrativa no contexto latino-americano, Motta (1987, p. 31-32) chamava a atenção de que o papel do Estado na liderança do desenvolvimento econômico e social cumpre uma função condicionada pela sua trajetória histórica: ‘O Estado latino-americano possui ainda fortes reminiscências históricas de uma opção racional para a manutenção de valores e de sistemas tradicionais de poder’. A burocracia pública veio sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais. Nas últimas décadas, devido às grandes pressões de novos segmentos sociais, o Estado, com suas estruturas burocráticas, teve um crescimento considerável através de opções de desenvolvimento que levaram a projetos públicos de grande escala. Pensava-se que a própria expansão do Estado seria suficiente para garantir maior equidade, tanto nas decisões distributivas como no acesso da comunidade aos órgãos da administração pública. A experiência histórica, no entanto, tem mostrado que a simples expansão das atividades do Estado tem servido menos ao propósito de alcançar maior equidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos no sistema de classes e grupos preferenciais vigentes. A expansão do Estado se fez sem alterar substancialmente as relações Estado/sociedade.

O quadro descrito pelo autor ajuda à compreensão sobre os desafios e paradoxos associados com a preparação e o papel de gestores públicos, em qualquer nível, considerando os conhecimentos, competências técnicas e valores inerentes à prestação de serviços públicos.

Dois eventos iriam causar profundos impactos na prática da administração pública nos anos 1980: o fim do ciclo militar no domínio do cenário político brasileiro e, em seguida, a promulgação da Constituição de 1988. Com o fim do regime militar, a maior implicação a ser ressaltada, certamente, foi a abertura de espaço para o fortalecimento da federação, isto é, a devolução de poder político e administrativo aos governos estaduais e municipais, desconcentrando o poder decisório e o controle de recursos que caracterizaram o regime militar desde seus anos iniciais. Já a Constituição de 1988 tem, na devolução das prerrogativas do poder legislativo em relação ao orçamento público, uma das suas críticas contribuições para o novo ambiente político e institucional do país.

Na perspectiva das mudanças que ocorriam no contexto brasileiro, os anos 1980 criavam um cenário que iria alterar de forma contundente o ambiente no qual atuavam os gestores e profissionais na administração pública. No início dos anos 1990, determinados desafios se impunham à ação governamental no Brasil, cabendo ressaltar o atraso no controle da inflação, o reconhecimento de que recursos naturais, dimensão territorial e mão de obra abundante já não constituíam fatores determinantes para o comércio internacional, a imperiosa necessidade de aumentar a eficiência para o País se integrar ao resto do mundo, a relação entre o crescimento da economia e a ampliação da participação no comércio internacional.

Esse momento é referido, em Cunha (2013, *Handbook* de Administração Pública, p. 457-464):

Na época, percebia-se uma alta taxa de incerteza no cenário econômico, sobretudo em função do momento político que o país atravessava. Frequentemente, considerava-se o problema fiscal como impeditivo à estabilização econômica em prazo mais longo. Os esforços para aprovar uma reforma fiscal, que implicava mudanças na estrutura tributária, em cortes significativos na despesa pública, e no aperfeiçoamento da gestão da arrecadação, dificilmente teriam êxito em face do momento político. Para muitos, o governo era semelhante ao governo anterior (governo José Sarney), isto é, era um governo de transição e que carecia de sustentação política.

Percebia-se uma crise de credibilidade e de expectativas. Era um problema fundamentalmente interno e não uma questão ligada ao setor externo. Do ponto de vista institucional, muitos analistas entendiam que o quadro era propício a reformas importantes. As possibilidades de recuperação existiam uma vez que as elites políticas estavam se mostrando mais abertas, mais capazes de entender as mudanças já em andamento em outros países.

Mesmo se aprovados todos os impostos então propostos pela reforma fiscal, muitos analistas entendiam que o problema de caixa do governo não seria resolvido. Assim, nessa hipótese, não ocorreriam mudanças

significativas de imediato. Para o ano de 1993, previa-se que a situação das finanças públicas seria altamente restritiva. O discurso governamental na direção do fortalecimento das políticas sociais parecia entrar em choque com essa situação. As possibilidades de o governo conseguir baixar os índices inflacionários pareciam poucas. Ao contrário, se as previsões de elevação da inflação se confirmassem poderiam redundar em ações de caráter intervencionista em áreas como salários e preços.

O prêmio de risco então existente na economia brasileira era muito elevado, o que se refletia em altas taxas de juros e, por consequência, na redução do nível de investimentos. Via-se uma tendência de o poder executivo partilhar com o poder legislativo a identificação de soluções para a crise econômica.

Do ponto de vista político, os primeiros anos de 1990 se caracterizaram por um quadro marcado pela convergência da crise econômica, política, social e sócio psicológica, pela insegurança da classe política, e pela falta de confiança no regime representativo. Muitos analistas, dentro e fora do governo, chamavam a atenção para a pouca clareza quanto à montagem de estruturas e sistemas institucionais que garantissem a governabilidade.

Em abril de 1993 estava marcada uma convocação plebiscitária para decidir sobre o regime de governo. Observava-se uma contradição entre tal convocação e a negociação gradual necessária à formação de maiorias estáveis. Do ponto de vista do eleitorado, parecia haver forte necessidade de esclarecer conceitos e propostas, tornando-as passíveis de entendimento. Por exemplo, faltava a distinção conceitual entre distintos modelos de parlamentarismo.

Os cenários para o setor empresarial brasileiro, que se projetavam a partir do início dos anos 1990, continham componentes pessimistas e também de esperanças associadas à eleição de um novo governo. Durante seminário promovido pela FGV, no Rio de Janeiro, em novembro de 1992, especialistas em economia, gestão pública e gestão empresarial, indicavam que o verdadeiro tamanho da crise ainda não havia sido devidamente reparado pela sociedade brasileira. Entre os argumentos alinhados na ocasião sobressaía o de que o passivo social era gigantesco, com mais de 34 milhões de pessoas na miséria. Os anos 1980 haviam se constituído em uma “década perdida” e, ainda que a economia brasileira crescesse a taxas de 6% ou 7% após 1994, o PIB per capita em 2000 ainda seria igual ao de 1980.

O capitalismo brasileiro não se abriu. As empresas eram e continuavam a ser familiares. O mercado de capitais era deficiente, episódico e não técnico, o que desestimulava a abertura de capital. Era grave a natureza familiar da crise do capitalismo; as empresas não evoluíram para a fase da corporação. As empresas, com uma segunda geração fraca no seu comando, diminuía de tamanho, o que se constituía em um perigo para a produtividade e para a sua internacionalização. Os investimentos tecnológicos de ponta custavam muito dinheiro e só as grandes corporações poderiam dar conta disso, daí, na opinião de alguns analistas, a posição desvantajosa do Brasil. Para eles, o país estava no caminho equivocado em relação à questão tecnológica. Por exemplo, na área da informática foi feita a reserva de mercado em hardware e não em software, como teria sido melhor.

O quadro político e econômico no início dos anos 1990 reforçava as percepções de que o governo tinha que controlar o orçamento público. A expectativa de se voltar a ter crescimento na economia era de três a quatro anos, sendo muito duras as perspectivas nesse período. Não ter o ajuste fiscal, considerava-se ainda pior.

Tradicionalmente, o setor público respondeu aos novos desafios que lhe eram impostos por meio de “soluções” que, na verdade, aprofundavam ambiguidades e fragilidades: a) criação de novos órgãos e novas regulamentações, instituindo-se as denominadas “administrações paralelas”; b) quanto ao emprego de mão de obra, contornava a legislação, não raramente de forma grosseira, fazendo contratações que reforçam a política de clientelismo e a pouca eficácia na prestação dos serviços públicos; e c) acomodação em relação a grupos sociais emergentes que procuravam abocanhar uma fatia sempre maior dos recursos públicos.

Tal situação estrutural convivia com quatro grandes problemas. Primeiro, uma crise fiscal que se caracterizava pelo esgotamento da capacidade do Estado em arrecadar recursos, pela dificuldade de transferência de encargos administrativos da União para os outros entes da federação, pela persistência do assistencialismo estatal, pela ausência de percepção do sentido de federação e pelo recrudescimento do clientelismo. Segundo, as crescentes pressões por reformas globais e setoriais que incidiam, basicamente, nas áreas de serviços, saúde, educação, segurança pública, regulamentação e seguridade social. Terceiro, a busca generalizada por

modernização, não obstante a ambiguidade do significado do termo que, por outro lado, ajudava a construir coalizões difusas. O quarto grande problema dizia respeito às questões institucionais, como era o caso dos papéis dos poderes legislativo e executivo na definição da estrutura da administração pública, e de suas modificações. Preponderavam, no entanto, medidas isoladas de caráter reformista.

Partindo-se da premissa que o Estado continuaria a ter uma função fundamental no que se refere à regulamentação, à arbitragem e a ingerências nos campos social, econômico e político, a sua modernização parecia ser um processo inexorável. As resistências a uma reforma administrativa mais profunda, majoritariamente percebida como novas estruturas e procedimentos, eram vistas como de pouca probabilidade nos anos seguintes, ainda que tida como muito desejável, ainda que carregando toda a sua ambiguidade. Em decorrência, deveria persistir a prática de se buscar soluções ad hoc para o enfrentamento de problemas administrativos que ameaçassem a governabilidade do país.

O advento do Plano Real para o tratamento de choque ao processo inflacionário, a par de evidenciar as ‘facilidades’ que o processo inflacionário fornecia para o fechamento das contas no setor público, propiciou o fortalecimento do papel do poder executivo em relação ao poder legislativo na dinâmica orçamental do setor público. Mais ainda, ficaram mais visíveis as fragilidades na gestão pública, seja no nível mais central da ação governamental, seja no nível da atuação das organizações governamentais, responsáveis pela provisão dos serviços públicos à sociedade.

Os debates sobre o que pensavam intelectuais e pessoas ligadas à economia, à prática da administração pública e à gestão empresarial sobre os prováveis cenários para o país, quando se iniciavam os anos 1990, ajudava a clarificar os novos balizamentos para os esforços de reformas requeridos: (a) o desempenho da economia estando fortemente atrelado a questões políticas; (b) o quadro social estando fortemente atrelado à questão econômica; (c) o quadro político dependendo fortemente de questões de atitudes e de valores; e d) a iniciativa privada dependendo da revisão do papel do Estado. Ressalta-se, pois, a enorme complexidade dessas inter-relações.

Movimentos de reformas da gestão pública

As pressões decorrentes do movimento global de liberalização econômica, ao final dos anos 1970 e início da década de 1980, levaram à intensificação da busca por novos parâmetros para a formulação, implementação das políticas e provisão dos serviços públicos.

Nos anos 1990, os problemas da estrutura e métodos da governança ganham relevo em face das enormes dificuldades do poder público em lidar, em uma perspectiva de médio e longo prazos, com problemas mais complexos enfrentados pela sociedade, conforme indicado por Cunha (2013, p. 233- 238):

Episódios sobre a conjuntura brasileira nos anos 2000, seja no controle do tráfego aéreo (o desafortunado choque entre dois aviões em pleno ar, em 2006), seja nas enchentes que se abateram sobre a região serrana do Rio de Janeiro refletem, à luz das percepções de Dror (1999) sobre os desafios à capacidade de governar, um tipo do que denomina ‘beco sem saída’, e ilustram a necessidade de se redesenhar a governança. O autor ressalta a questão ética como elemento essencial para a governança, e propõe substituir a *raison d’État* pela *raison d’humanité* (Dror, 1999: 176):

‘A principal e mais importante mudança exigida na governança é torná-la mais moral, acima de tudo para atender constantemente a concepções mais elevadas da *raison d’humanité*! Essa é uma parte integrante da necessária evolução da humanidade. A menos que todos os níveis da governança adotem cada vez mais a *raison d’humanité* como critério de decisão e meta principal, haverá dissonância crescente entre as exigências humanas de prosperar, enquanto os perigos aumentam e as oportunidades são perdidas’.

As iniciativas e experiências de reforma na gestão pública no contexto brasileiro nos últimos 25 anos refletem a repetição de estratégias similares utilizadas em diferentes contextos, explorando tentativas de alcançar maior produtividade, utilizar mecanismos de mercado, foco nos ‘clientes’ e descentralização decisória e operacional. Revela-se, assim, uma fortíssima fonte de influências para incorporar práticas de gestão empresarial no setor público.

Para além das discussões sobre a pertinência ou não de se adotar soluções da gestão empresarial no setor público, releva considerar que os próprios

movimentos em prol de reformas na gestão pública, desde suas origens, têm sido objeto de controvérsias e novos pontos de inflexão em suas trajetórias recentes são observáveis. Gregory (1995), ao se referir à emblemática experiência da Nova Zelândia, chama a atenção de que os novos modelos encorajavam todas as agências governamentais a tratar suas tarefas como se fosse possível considerá-las como ‘unidades de produção’. Wilson (1989) indica que as condições operacionais das agências variam bastante dentro do governo e que qualquer tentativa de se utilizar um só tipo de orientação para todos os serviços públicos tenderia a erro.

Quanto aos novos pontos de inflexão, os quais na literatura internacional são referidos como *soft new public management* ou *responsive government*, expressam uma reorientação dos movimentos de reformas, e reforçam as especificidades da gestão no setor público. Essa reorientação tem na descrença quanto ao papel dos mercados nos serviços públicos e na ênfase do desenvolvimento da aprendizagem social (Ferlie, Ashburner e Fitzgerald, 1999) fortes bases para sua sustentação. O paradigma de eficiência – conseguir mais por menos – nas origens da Nova Gestão Pública (NGP) já vinha sendo posto em causa, ao mesmo tempo em que se incorporava a ótica do ‘cliente’ nos serviços públicos (Richards, 1994). Diferentemente da relação provedor-cliente, própria do contexto empresarial (Metcalf, 1993), o novo desafio é o de se buscar uma definição mais rica de ‘cliente’, que incorpore o conceito de cidadania, em uma visão mais coletiva e menos individualizada nas relações entre as organizações governamentais e seus públicos.

No final dos anos 1990 e início da década de 2000, várias contribuições acadêmicas apontaram para o aprendizado extraído das experiências com as reformas da gestão pública e ressaltaram novos elementos essenciais à sua vitalidade (Hood, 1998; Frederickson e Johnston, 1999; Kettl, 2000; Ferlie, Lynn Jr. E Pollitt, 2005; Fukuyama, 2004). Entre essas contribuições, considera-se essencial para a compreensão dos atuais desafios no contexto brasileiro a indicação de Kettl (2000) de que as estratégias de reforma da gestão pública devem se enquadrar no sistema de governança da nação e ter o suporte do sistema político para que sejam bem-sucedidas. Reformas de gestão pública não têm tido espaço nas agendas políticas no país, sendo consideradas uma questão de administração.

Como ressaltado na literatura sobre o New Public Management – NPM (Aucoin, 1990, 1995; Barzelay, 1992, 2001; Ewan, Pettigrew, Ashburner e Fitzgerald, 1999; Hood, 1991, 1994), as dificuldades no desempenho econômico nos anos 1970 abriram espaço para que aumentasse a atenção à gestão pública como área de política pública em si mesma. As mudanças nesse sentido tiveram como experiência emblemática a administração Margareth Thatcher, carreando a atenção do governo para os problemas referentes ao tamanho, cultura, custos e operações da máquina pública. As novas ideias, como uma ‘revolução global na gestão pública’ (Kettl, 2000) alastraram-se para outros países – Austrália, Nova Zelândia e Suécia – na década seguinte, incluindo a especial atenção por parte da OECD, e dos EUA, nos anos 1990, durante a administração Clinton (National Performance Review).

Como uma das fontes de inspiração conceitual para se pensar as necessárias reformas orçamentárias no contexto brasileiro, releva compreender a estrutura da literatura sobre o NPM. Segundo Barzelay (2001), as contribuições sobre conceitos, métodos e práticas associados com a NPM têm sido provenientes de especialistas nas áreas da administração pública, da contabilidade, da gestão, da economia e das políticas públicas. Cada uma dessas áreas, naturalmente, focaliza o NPM sob óticas específicas.

Ao analisar as experiências emblemáticas de mudanças nas políticas de gestão pública em diferentes países – Austrália, Inglaterra, EUA, Canadá, Alemanha, Suécia, Nova Zelândia –, Barzelay (2001, p. 11, tradução livre) ressalta que essa análise empírica indica que, de uma maneira geral, as mudanças nas políticas de gestão pública podem ser atribuídas aos efeitos combinados de determinadas mudanças:

- a) A aceitação da ideia de que as organizações governamentais são ineficientes.
- b) A unificação do domínio da política de gestão pública, com regras institucionais afetando dinheiro, pessoas, e procedimentos vistos como componentes de um sistema a ser influenciado por meio de uma política de gestão pública.
- c) O alargamento da jurisdição dos órgãos centrais relacionados ao orçamento, para incluir responsabilidades significativas sobre a política de gestão pública como um todo.

Dois de seus argumentos parecem ser de especial importância para se pensar sobre reformas no processo orçamentário. Primeiro, o de que as mudanças acima indicadas foram muito influenciadas por uma combinação de outros fatores, tais como as oscilações (ou reversões) na política econômica, e a presença de argumentos baseados nos pressupostos das escolas denominadas *public choice*, *managerialism*, e de fatores institucionais – parlamentarismo, presidencialismo, sistemas de partido único. Ressalta, assim, a função sensibilizadora que esses fatores causais – a imagem de ineficiência nos serviços públicos e o domínio conceitual mais abrangente – exercem na formulação da política de gestão pública. O segundo argumento refere-se ao papel potencial que os órgãos centrais de orçamento podem ter como base institucional para se empreender as inovações na política de gestão pública.

Tal argumentação reforça a ideia de que a abordagem sob a ótica da política de gestão pública parece oferecer uma promissora linha de análise para se promover mudanças práticas no processo orçamentário. Nesse sentido, por exemplo, infere-se que a adoção de um regime orçamentário que explicita produtos e resultados, como opção de política de gestão pública, não terá a necessária sustentação caso os demais componentes da política de gestão pública – gestão financeira, a administração da força de trabalho, organização e métodos de trabalho, a aquisição de bens e serviços, e a auditoria e avaliação – não estejam em congruência com essa proposição. Individualmente, e em conjunto, os demais componentes da política de gestão pública podem se constituir em um propulsor ou em uma âncora para a viabilização de um orçamento orientado por produtos e resultados.

Na experiência acumulada no contexto brasileiro, a discussão e a implementação de decisões quanto a esses componentes da gestão pública tem se dado de forma fragmentada no tempo e no espaço, gerando os diferentes tipos de perdas decorrentes da discrepância entre as intenções e o que é realmente alcançado: perdas de eficiência, de eficácia, de efetividade, de imagem, de prestígio e de suporte social.

Ainda que se possam observar tímidas tentativas de se buscar alguma congruência entre os vários componentes de uma política de gestão pública, os esforços contabilizados até o momento na experiência brasileira estão muito aquém do que seria minimamente desejável.

As novas ideias sobre o campo da gestão pública associadas com movimentos de reforma como anteriormente mencionado, caracterizam-se por uma orientação multidisciplinar. Dependendo dos atores e estruturas adotadas, dentro e fora da administração pública, para se pensar e implementar as reformas, o teor das mudanças poderá ser influenciado em diferentes direções.

Tentativas de reformas orçamentárias: referências ao contexto internacional¹⁵

Possivelmente, nenhuma outra área da gestão pública foi objeto de tantas tentativas de reformas, no tempo e no espaço, como o orçamento público. As reformas têm sido direcionadas para as diferentes fases da dinâmica orçamentária governamental. Além disso, tem contemplado os níveis macro e micro da ação governamental, baseando-se, dessa forma, em várias áreas disciplinares e distintos pressupostos teórico-conceituais.

Em toda a trajetória das tentativas de reformas orçamentárias, desde o século passado, Cunha (2013:245)¹⁶ ressalta que estudiosos do tema oferecem uma visão preponderantemente negativa quanto aos efeitos práticos alcançados. Entre eles, cita Larkey e Devereux (1999), que afirmam que reformas orçamentárias têm falhado, tal como originalmente concebidas, porque não conseguem alterar os incentivos subjacentes que condicionam os comportamentos dos principais atores: os políticos, os funcionários públicos e os cidadãos.

No texto em referência, o autor indica, igualmente, que a identificação de novos aportes e calibrações a partir de evidências empíricas deve buscar respostas para questões tais como: por que as reformas voltadas para se dar maior foco aos produtos e resultados a serem alcançados por meio da gestão orçamentária são subvertidas pela recalcitrante prevalência da preocupação com os meios (*inputs*) na dinâmica orçamentária do setor público?

A reforma do processo orçamentário deve estar direcionada para o alcance de Inteligência Orçamentária Institucional Sustentada (ver módulo 3) no setor público. Esse conceito pressupõe o foco do orçamento como componente da política de gestão pública. Dessa forma, não se trata da simples adoção de boas ideias sobre gestão orçamentária. Tais ideias, como observado historicamente, não têm

¹⁵ Trechos extraídos de CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando & Armando CUNHA. *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 224-238.

¹⁶ CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando & Armando CUNHA. *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013

sido suficientes para garantir novos padrões de decisão e ação orçamentária na prática da gestão pública. Por mais inovadoras e pertinentes que sejam, as boas ideias (orçamento por produtos e resultados, informação sobre custos, descentralização fiscal, etc.) são anuladas pelo que acontece no dia a dia da gestão pública, nas diferentes esferas da ação governamental.

Ao analisar experiências vivenciadas por diferentes países, considerados como casos relevantes de reformas orçamentárias, Cunha (2014:87) indica 7 categorias de mudanças nas quais se classificam as iniciativas de reformas no processo orçamentário:

1. visão estratégica e planejamento;
2. avaliação de desempenho e uso das informações;
3. transparências das informações;
4. apoio às reformas;
5. relações entre os poderes legislativo e executivo;
6. regras contábeis e informações de custos, e
7. regras e mecanismos aplicados à execução orçamentária.

Em suas palavras (CUNHA, 2014:88):

A análise da literatura referente às experiências de países selecionados – Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Reino Unido, EUA, Nova Zelândia, Chile e França – revela dois aspectos marcantes. Primeiro, a necessária interdependência e harmonia de medidas no nível institucional, no nível macro da gestão pública, e no nível organizacional

(ver Pollit e Bouckaert, 2004)¹⁷ para ancorar as mudanças pretendidas. Segundo, em grande parte dos casos estudados, as mudanças foram precedidas e acompanhadas de medidas no nível institucional.

¹⁷ “Nos anos recentes, tanto do ponto de vista teórico, quanto na perspectiva prática do orçamento público, observa-se maior atenção em relação aos diferentes níveis da ação do poder público nos quais podem se efetivar as reformas no processo orçamentário. Segundo Pollit e Bouckaert (2004), podem-se identificar os seguintes níveis: (a) o nível institucional: tem a ver com os papéis atribuídos aos poderes da república e aos entes federados, refletindo na estrutura legal mais ampla que condiciona o processo orçamentário; (b) o nível macro da gestão: tem a ver com o papel/atribuições dos níveis estratégicos da gestão pública e as questões associadas com as relações interorganizacionais e intraorganizacionais na macro estrutura; e (c) o nível organizacional (micro): tem a ver com propostas voltadas para o fortalecimento do processo orçamentário como instrumento de gestão nas organizações do setor público, em especial, as direcionadas para: transformação de propósitos e objetivos em ações concretas; alcance de congruência organizacional; desenvolver capacidade de antecipação; avaliação do desempenho; melhor conexão entre as organizações e o sistema maior em que se inserem.” (CUNHA, Armando *in*: REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. 86).

Um caso comum a todos os países estudados, excetuando-se evidências não encontradas na Dinamarca, é o papel de destaque atribuído e exercido pelas entidades de fiscalização superior nas reformas empreendidas.

A seguir, alinham-se considerações consolidadas sobre cada uma das sete categorias de mudanças indicadas pelo autor:¹⁸

1 – Visão estratégica e planejamento:

1.1 – Exigir que os órgãos produzam planos estratégicos com metas de desempenho de médio prazo.

1.2 – Focar as metas de desempenho em efeitos e impactos, além dos produtos e serviços.

1.3 – Desenvolver um plano estratégico de longo prazo baseado em um conjunto de indicadores-chave nacionais e um plano anual de desempenho, identificando metas de longo prazo e estratégicas voltadas para questões transversais de governo.

1.4 – Estabelecer ciclo orçamentário para período de três anos.

1.5 – Apresentar estimativas de custos sociais e ambientais, além de impactos financeiros nas propostas de novos programas e atividades.

1.6 – Instituir a realização regular (mínimo a cada cinco anos) de projeções fiscais de longo prazo (entre 10 e 40 anos) com o propósito de verificar o impacto na sustentabilidade fiscal (solvência governamental) para subsidiar decisões de políticas públicas.

2 – Avaliação de desempenho e uso das informações:

2.1 – Instituir processo regular de revisões cíclicas de programas para alimentar revisões no orçamento.

2.2 – Evitar uma amarração muito forte entre informação sobre desempenho e alocação de recursos no sistema geral de governo.

2.3 – Melhorar a qualidade das apresentações e dos relatórios que vinculem informações sobre programas, recursos e resultados.

2.4 – Estruturar e disciplinar o uso de informações sobre desempenho dos programas (mediante um *scorecard* sobre perspectivas: desempenho do programa, planejamento estratégico, gerenciamento do programa e resultados do programa) para avaliação e revisão dos orçamentos dos programas governamentais.

¹⁸ Cunha (2014, p. 88-107).

2.5 – Acentuar, no processo orçamentário, o uso da informação sobre desempenho para informar; não para determinar a alocação dos recursos.

2.6 – O caráter de aprendizagem deve prevalecer sobre o de prestação de contas no uso das informações sobre o desempenho.

2.7- Definir que os planos estratégicos dos órgãos, metas e efeitos desejados sejam a base para determinar o pagamento de prêmios de desempenho aos servidores e para outras decisões sobre pessoal.

2.8 – Implantar um sistema nacional de indicadores chave sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais.

2.9 – Reduzir controles centrais como premiação a elevados níveis de desempenho alcançados pelo órgão.

3 – Transparência das informações:

3.1 – Desenvolver um plano federal de desempenho com atualizações trimestrais sobre os resultados alcançados.

3.2 – Cada órgão deve tornar público no sítio da Internet plano estratégico para período não inferior a quatro anos.

3.3 – Priorizar os usuários das informações – legisladores, mídia e público em geral –, considerando suas necessidades, para aumentar a utilidade dos relatórios de gestão.

3.4 – Publicar um “guia do orçamento ao cidadão” de forma simples e acessível ao público.

4 – Apoio à reforma:

4.1 – Buscar o apoio de líderes políticos e administrativos para dar suporte à implementação das reformas de processos de planejamento e orçamento.

4.2 – Gerenciar as expectativas em torno das mudanças propostas.

4.3 – Criar mecanismos de financiamento ao desenvolvimento de iniciativas que possam resultar em economias expressivas de custos dos programas governamentais e outros ganhos de eficiência.

4.4 – Identificar área (no órgão central de planejamento e orçamento) especificamente voltada para orientar e assegurar que os planos estratégicos dos órgãos sejam consistentes com a proposta orçamentária do governo.

4.5 – Realizar investimentos apropriados em capacitação em planejamento estratégico, mensuração, planos de desempenho com ênfase especial em como utilizar informações sobre o desempenho para melhoria dos programas.

4.6 – Definir a seguinte agenda de estratégia de reforma orçamentária: a. Maior flexibilidade na aplicação dos recursos; b. Maior segurança no ambiente organizacional (orçamento de médio prazo); c. Maior pressão em torno de resultados.

5 – Relações entre os poderes executivo e legislativo:

5.1 – Estabelecer canal de consultas entre os órgãos Governo Federal e comitês do Congresso, no mínimo a cada dois anos, para o desenvolvimento e ajustamento dos planos estratégicos.

5.2 – Garantir que as informações sobre desempenho sejam utilizadas e tenham utilidade para o Poder Legislativo.

5.3 – Fortalecer a capacidade de supervisão e avaliação dos programas pelo Poder Legislativo.

5.4 – Fortalecer órgão independente de análise do orçamento no Legislativo.

6 – Regras contábeis e informações de custo:

6.1 – Adotar a contabilidade (e o orçamento) por competência (*accrual basis*).

6.2 – No nível do macro orçamento, diferentes países tiveram distintas motivações para incorporar a informação de custos no processo orçamentário e, também, diferentes ênfases na sua aplicação, seja na dinâmica das decisões orçamentárias, seja na dinâmica da implementação dessas decisões, isto é, na execução orçamentária.

7 – Regras e mecanismos aplicados à execução orçamentária:

7.1 – Manter saldo orçamentário para o exercício seguinte.

7.2 – Em muitos países, devido à falta de conexão entre o planejamento orçamentário e a sua execução, a orçamentação acaba por ser efetivamente feita na fase da execução, o que geralmente implica a prestação de serviços e no alcance de resultados pobres.

7.3 – No nível do micro-orçamento (as organizações), ao contrário de experiências bem conhecidas no âmbito da comunidade britânica, pode-se afirmar que até o momento, poucos países apostaram na concessão de maior discricionariedade aos gestores, ainda que tal concessão: (a) possibilite melhorar a contribuição do orçamento às funções básicas da gestão das organizações do setor público: o planejamento estratégico, o controle gerencial e o controle operacional (Anthony, 1965); (b) estimule maior eficiência

no uso dos recursos disponíveis; (c) contribua para evitar que gestores considerem as reformas como uma “tecnicidade” que não vale o esforço; e (d) não obstante, aumente a complexidade da gestão orçamentária e financeira nas organizações.

Para concluir, faz-se referência, a seguir, à interessante abordagem de Rubin & Kelly (2005), sobre os caminhos percorridos por diferentes países, com distintas ênfases, para promover reformas orçamentárias, conforme citado em Cunha (2013, p. 247-250):

a) Foco em produtos e resultados

Na sequência das tentativas de reformas orçamentárias após a segunda grande guerra, a incorporação à dinâmica e estrutura dos orçamentos das coisas que as organizações governamentais entregam à sociedade (os produtos) e dos impactos desses produtos junto à sociedade (os resultados), a partir dos anos 1990, constituem-se em uma das trilhas para a reinvenção do orçamento público.

O foco em resultados na dinâmica orçamentária repercute a “gestão para resultados” como um dos conceitos básicos sobre a doutrina administrativa e o estilo de organização para as reformas da gestão pública, mais amplamente. Entre os desafios que se apresentam nessa perspectiva releva mencionar as interdependências na gestão pública e a capacidade de se projetar resultados em diferentes horizontes temporais (curto e longo prazos).

A literatura que analisa a experiência internacional no que se refere às tentativas mais recentes de redirecionar as decisões orçamentárias e sua implementação (OECD, 1995, 1997; Schick, 2007; Scheers, Sterck e Bouckaert, 2005) alinha outros fatores associados com tais tentativas, como: (a) a publicação de padrões de desempenho para a prestação dos serviços públicos; (b) a celebração de acordos sobre o desempenho para reforçar a accountability pública; (c) o uso das informações sobre o desempenho pelo poder legislativo; e (d) o reforço da autoridade dos gestores sobre as despesas como incentivo ao alcance de resultados.

A busca de maior flexibilidade na utilização dos recursos postos à disposição das organizações incluiu a simplificação e a devolução da capacidade de gestão dos recursos humanos. Ressalta-se, entretanto, que a confusão entre “devolução” de autoridade e ‘descentralização’ tem levado

à ineficiência em diferentes tipos de organizações. Nos esforços nessa direção observam-se, igualmente, investimentos em sistemas de informação e qualificação do pessoal, em todos os níveis de gestão.

b) Descentralização fiscal

A descentralização fiscal tem enfrentado, como principais obstáculos, a fragilidade de gestão e a baixa capacidade tributária nos níveis mais descentralizados da ação governamental, além dos problemas de equalização entre diferentes jurisdições.

c) Equilíbrio orçamentário

A busca do equilíbrio orçamentário, reforçada fortemente pelos desdobramentos da crise de 2008, vem ocorrendo por meio de cortes de gastos, da priorização de despesas, de normas legais (vide o caso da LRF no contexto brasileiro), e ainda por meio de reformas tributárias. Naturalmente, esses mecanismos não são excludentes e o seu balanceamento para a sustentação do equilíbrio do orçamento reflete diferentes contextos econômicos, políticos, sociais e culturais.

d) Reformas contábeis

A quarta trilha para as reformas orçamentárias tem a ver com os aperfeiçoamentos nos sistemas de contabilidade no setor público (Rezende, Cunha e Otero, 2010; Machado e Holanda, 2010). Nessa linha de reformas, a adoção de sistemas de informação de custos ganha destaque no âmbito de uma discussão mais ampla sobre a calibragem entre a prática orçamentária centrada na “base do caixa” e entre a prática mais centrada na ‘base competência’ (*accrual*). O trânsito para a contabilidade de competência (*accrual accounting*), ou até mesmo para o orçamento de competência (*accrual budgeting*), terá que lidar com, pelo menos, três questões essenciais (Schick, 2007): como garantir que as informações na base *accrual* favoreçam à compreensão pela sociedade, e no âmbito do poder legislativo, sobre as decisões e o desempenho das organizações governamentais? Como o trânsito para a base *accrual* poderá interferir nas relações de poder entre o nível político e o nível técnico nas organizações governamentais? Como evitar que eventuais manipulações associadas com o regime de caixa sejam substituídas por eventuais manipulações, mais complexas, associadas com o regime *accrual*?

A experiência internacional tem evidenciado diferentes motivações para a adoção de sistemas de custos (Rezende, Cunha e Otero, 2010): eficiência na gestão pública mediante competição e métodos privados de gestão (UK, AUS, NZ); avaliação de riscos fiscais de longo prazo (USA); eficiência do Estado e melhoria da qualidade do Gasto (HOL, CAN); controle interno e externo do Estado (FR).

Na perspectiva mais operacional das organizações governamentais, a disponibilização e utilização de informações sobre custos tem implicado ampliar o poder discricionário dos gestores. Em decorrência, tem sido observado o aumento da complexidade da gestão orçamentária e financeira, por um lado e, por outro, tem sido reportada a possibilidade de alcançar maior eficiência no uso dos recursos disponíveis e, ainda, a contribuição para evitar que os gestores considerem as reformas como uma ‘tecnicidade’ que não vale o esforço empreendido nas reformas.

Quanto aos propósitos das reformas na contabilidade para aperfeiçoar o processo orçamentário, é possível distinguir dois caminhos, conforme indicado por Schick (2007): a pretensão de que a informação *accrual* substitua a contabilidade e o orçamento baseados no caixa; ou, noutra ótica ideia de que a informação *accrual* complemente ou ‘enriqueça’ os atuais sistemas baseados no caixa. No caso brasileiro, as intenções declaradas quanto às recentes iniciativas de reformas contábeis situam-se nesta segunda ótica, o que parece mais prudente como ponto de partida para mudanças.

Qualquer tentativa de se fazer uma avaliação mais rigorosa da experiência internacional com as reformas da contabilidade deverá incluir a seguinte questão de fundo: os aperfeiçoamentos nos sistemas de contabilidade no setor público têm proporcionado melhoras significativas na transparência, no aumento da *accountability* pública, e na eficiência da alocação de recursos?

e) Lições da experiência internacional

Em síntese, podem-se extrair os seguintes elementos sobre a experiência internacional quanto às reformas orçamentárias, sobretudo nas últimas duas décadas:

- Observam-se mudanças em andamento e muita adaptação;
- Constata-se um amplo processo de aprendizagem entre países, com diferentes interpretações;
- Maior grau de *accountability* pública por produtos e resultados implica maior descentralização do controle sobre meios;
- A questão da flexibilidade tem sido considerada como essencial: flexibilidade para quem? Em que nível de decisão? Como promover uma adequada calibragem (equilíbrio?) de poder entre o nível político de decisão e a burocracia pública?
- Reformas orçamentárias têm sido mais intensas e radicais em países nos quais o controle das despesas é centralizado em fortes órgãos centrais;
- A análise comparada de reformas orçamentárias enfrenta os seguintes obstáculos: o volume e qualidade da informação disponível é muito variável; a maior parte dos insucessos é desprezada pelos estudiosos; e a relação entre as reformas – sucessos e insucessos – e os diferentes contextos em que ocorrem não é clarificada;
- Até o momento, poucos países apostaram na concessão de maior discricionariedade aos gestores para fazerem uso da informação *accrual*;
- As relações entre as informações de custos e a compreensão sobre as decisões e o desempenho das organizações governamentais requerem análise no âmbito organizacional, no sistema político, e na sociedade, mais amplamente;
- O trânsito para a base de competência na contabilidade e no orçamento modifica as relações de poder entre o nível político e o nível técnico no setor público.

Reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas no caso brasileiro

A observação dos debates e tentativas de reformas orçamentárias no País ao longo das últimas três décadas revela um viés mais macroscópico no caráter das reformas pretendidas, abrangendo, por exemplo, a proposição de um modelo de orçamento impositivo para o orçamento público, a adoção de uma nova lei básica de finanças públicas em substituição da Lei 4320/64 ou, mais recentemente, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (*teto de gastos*).

Já no âmbito organizacional (micro-orçamento) constatam-se, por exemplo, iniciativas esparsas para a implantação do planejamento estratégico, explicitação de metas de desempenho para médio e longo prazos, buscando atenuar uma das principais fragilidades na gestão pública: a forma pela qual são fixados os objetivos e as metas nas organizações no setor público brasileiro.

Com o propósito de oferecer uma visão mais alargada dos esforços de aperfeiçoamento do processo orçamentário, Cunha (2013, p. 252-256) se manifesta sobre a experiência no setor público brasileiro:

Nos anos recentes, têm ocorrido esforços esparsos, sobretudo no âmbito do governo federal, de promover debates sobre reformas na dinâmica orçamentária no setor público. Ora, o sentido dessas pretendidas reformas abrange um significado mais amplo, envolvendo as relações Estado/sociedade, o papel do poder legislativo, e os mecanismos de inserção mais direta da sociedade civil nas questões orçamentárias. Ora, com um foco mais interno à administração pública, as discussões sobre as reformas necessárias se restringem à promoção de readequações de estruturas orgânicas, de reformulação de sistemas e de processos que, supostamente, promoverão melhorias no processo orçamentário.

A oscilação dos debates sobre as reformas pretendidas deixa transparecer que, no âmbito governamental, o próprio sentido das reformas ainda não está claro, transitando entre a adoção de simples ajustamentos ao status quo e o direcionamento de reformas orçamentárias para promover mudanças indispensáveis à sustentação do desenvolvimento econômico e social. Na primeira hipótese, está subjacente a ideia de que o propósito não é o de se fazer uma mudança de política orçamentária; assim, o que existe na atualidade já pode ser considerado como satisfatório.

Se é para fazer ajustes marginais no sistema e no processo orçamentários, será que compensa o esforço e o desgaste associados com tais ajustes em função da complexidade, dos conflitos e do enorme tempo despendido com o orçamento público?

Certamente, o maior desafio é a ampliação do espaço fiscal para mudanças. A rigidez – estreito espaço para escolhas orçamentárias anualmente – constitui-se em um dos principais problemas macroeconômicos na atualidade (Rezende e Cunha, 2005).

No âmbito internacional, a busca de disciplina fiscal tem se dado em duas direções: por meio da fixação de metas quantitativas (vide o caso da União Europeia) e por meio da responsabilidade fiscal, como são os casos da Austrália e do Brasil. Como chamou a atenção Allen Schick durante reunião organizada pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, realizada em Brasília, em 7/12/2007, a segunda direção parece ser mais efetiva. No caso brasileiro, contudo, é preciso esperar por mais testes de sua efetividade, o que acontece mais frequentemente em tempos de crise.

Quanto à sustentação da disciplina fiscal no longo prazo, duas questões parecem assumir especial importância na realidade brasileira, também refletindo as experiências estrangeiras, sobretudo a partir dos anos 1990. A primeira tem a ver com a natureza do esforço projetivo ao se pensar os riscos fiscais nos próximos 30 ou 40 anos.

Naturalmente, não se trata de fazer meras projeções para esse horizonte temporal estendido, mas, analisar o caminho atual e sua sustentação. Para isso, Schick sugeriu, no referido encontro, por exemplo, considerar as experiências da Austrália, Nova Zelândia e Suécia. A outra questão refere-se ao papel das reformas contábeis voltadas para a melhor gestão fiscal no longo prazo (Rezende, Cunha e Otero, 2010:989):

‘Nessa mesma linha, cabe ressaltar a importância que a aplicação da contabilidade de competência desempenha para a avaliação de riscos fiscais de longo prazo e, portanto, para o manejo de uma política fiscal voltada para a sustentação da disciplina fiscal. A esse respeito duas áreas são focos importantes de preocupação: (1) as implicações de decisões relativas ao funcionalismo, que geram compromissos futuros não imediatamente

reconhecidos pelo regime de caixa e (2) o recurso ao endividamento para financiar gastos cujo retorno seja incapaz de gerar recursos suficientes para satisfazer os compromissos a serem futuramente atendidos.’

Os desafios políticos para se empreender reformas no orçamento público no país, como noutros contextos igualmente, passam pelo balanceamento de poder entre o legislativo e o executivo.

O poder legislativo tem como grande desafio o de conquistar a capacidade de conduzir a discussão do orçamento público sob uma ótica mais estratégica, privilegiando o alcance de resultados na ação governamental. Como tem acontecido noutros países, a busca desse objetivo pode requerer a ampliação do prazo de discussão do orçamento no legislativo. Com a inclusão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no processo orçamentário, o prazo de discussão do orçamento acabou por ser ampliado. Não obstante, isso não resultou em maior qualidade estratégica na discussão legislativa da proposta orçamentária.

A agenda de reformas no orçamento público no país não pode deixar de incluir a relação entre o planejamento e o orçamento. A Constituição Federal estabelece que o processo orçamentário ocorre com base em uma arquitetura legal que inclui três leis ordinárias que se condicionam, na seguinte ordem: a Lei do Plano Plurianual (PPA), cobrindo um período de 4 anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), fixando parâmetros gerais para a elaboração do orçamento do ano seguinte; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que inclui o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais.

Se por um lado se pode considerar que o planejamento é o processo dominante nesse condicionamento entre as leis, o PPA tem características usualmente típicas de um orçamento: busca ser abrangente; é estruturado por programas; inclui restrições fiscais; estabelece valores para cada um dos programas; fixa procedimentos para monitoramento e implementação. Ao buscar tamanha amplitude, o esforço de planejamento (PPA) deixa de se concentrar em prioridades estratégicas, e sua junção com o processo orçamentário (LOA) cria uma imensa rotina que obstaculiza a capacidade de pensar o futuro estrategicamente. Na realidade, não se tem um único orçamento no âmbito federal.

Uma questão que merece especial atenção na atualidade, em todos os níveis de governo, diz respeito ao papel que pode ser desempenhado pela LDO como alavanca para as reformas mais amplas no processo orçamentário no setor público brasileiro. Ao longo de 2017, no âmbito do programa de estudos fiscais da EBAPE/FGV, com o apoio da Rede de Pesquisas Aplicadas da FGV, desenvolveu-se o projeto “A LDO e o Novo Regime Fiscal”, com o objetivo de debater a proposta de um novo modelo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Para isso, foram organizadas discussões com especialistas e estudiosos do tema, em pequenos grupos. Na constituição dos grupos, foram levadas em conta tanto a representação na perspectiva da origem institucional dos participantes (academia, poder executivo, poder legislativo) quanto a representação na perspectiva dos campos de conhecimento (economia, gestão pública, ciência política, etc.) relevantes para o desenvolvimento do tema da pesquisa. As reuniões foram realizadas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, no período de junho a novembro de 2017. Na sequência, comentam-se alguns dos aspectos que mereceram atenção nas discussões.

Um dos pontos centrais nas discussões sobre a proposta de um novo modelo para a LDO tem a ver com a sua relevância em face dos desafios fiscais que o País enfrenta na atualidade. Para além do que os argumentos e os números sinalizam sobre as perspectivas imediatas e de médio prazo, uma das questões de maior sensibilidade foi: até que ponto a situação é percebida com a devida atenção em face da sua gravidade?

Sobre um dos clássicos desafios inerentes à relação entre os objetivos do planejamento e as decisões orçamentárias, argumentou-se que, em vez do orçamento se ajustar ao plano, é o plano que se ajusta ao orçamento, e a cada ano as coisas vão piorando. Independentemente das razões que estão por trás desse fenômeno, entre elas as enormes pressões sobre o executivo e o legislativo para acomodar mais despesas no orçamento todos os anos, alguns observadores da evolução da governança do processo orçamentário do governo federal entendem que tudo se resolve na liberação dos recursos, tornando a execução orçamentária a fase condicionante do ciclo orçamentário.

Por outro lado, os depoimentos, em diferentes oportunidades, expressaram que a LDO poderá ser uma excelente plataforma para dar maior vitalidade ao processo orçamentário. Salientou-se, também, que as transformações necessárias nesse cenário de degradação da dinâmica do macro- orçamento requerem uma mobilização de lideranças, de instituições, de entidades da sociedade civil que não se está observando na atualidade. Sugeriu-se, igualmente, a disseminação das ideias junto ao pessoal técnico do poder executivo e das assessorias no Congresso, até mesmo como forma de alcançar os parlamentares, que poderiam estar sensíveis a apoiar alguma mudança na direção proposta. A crise que se abate sobre o país é considerada monumental e a mobilização de instituições, dentro e fora do Estado entende-se como crucial. Sugere-se, considerar o papel que poderia ser exercido por instituições que sequer saíram do papel, como o Conselho de Gestão Fiscal.

Outra leitura provocativa sobre a realidade do processo orçamentário tem a ver com o “império dos limites” para as decisões orçamentárias, conforme explicitado por participantes dos debates.

A premissa central que motivou o projeto de pesquisa é a “recuperação do espírito da LDO”, tal como idealizado na sua incorporação à Constituição de 1988. As relações da LDO com elementos críticos da realidade orçamentária no país foram claramente identificadas nos debates, como a renúncia de receitas, a rigidez orçamentária, e os desafios da mobilização da sociedade para a importância do orçamento público. As tangências da revitalização da LDO com a qualidade da gestão, suscitando os diferentes significados atribuídos ao termo *qualidade*, com a governança do processo orçamentário, com o novo papel do Estado, e com outras facetas de uma política de gestão pública foram objeto de interpretações, sinalizando para a grande importância de se colocar todos esses elementos em congruência. Mais ainda, especial atenção foi dada às relações da LDO com a programação de médio prazo.

Um grande desafio que se apresenta à qualidade da gestão pública, conforme ressaltado por Cunha (2013) é a

capacidade de se relacionar os recursos empregados e os resultados (impactos na sociedade) almejados. Nessa linha, as reformas direcionadas para as transformações necessárias quanto ao orçamento e ao planejamento, como instrumentos da ação governamental, implicam rever a relação entre eles, sem o que o orçamento não poderá evoluir (p. 256).

Os debates e os esforços de reformas orçamentárias evidenciam a necessidade de clarificar o que se almeja alcançar com tais reformas. Tal clarificação remete, necessariamente, ao poder do legislativo, e ao poder dentro do legislativo, no processo orçamentário.¹⁹ A mobilização e o debate atual sobre reformas orçamentárias no Brasil ressaltam, igualmente, a importância de se incluir nas preocupações, para além do seu teor, a própria estratégia para a sua condução. Como a experiência tem ensinado, o excesso de pretensões com relação às reformas a empreender (tenta-se fazer mudanças demais), frequentemente, costuma ser uma das causas para o seu insucesso.

Um dos traços marcantes das transformações na sociedade brasileira nos últimos 25 anos foi, sem dúvida, o fortalecimento do poder legislativo, sobretudo a partir da constituição de 1988. Por sua vez, a retomada da vitalidade política do legislativo (cerceada pela Constituição de 1967) teve, na devolução das prerrogativas orçamentárias, um dos seus pontos altos.

É certo que, no caso brasileiro, o poder do legislativo e o poder dentro do legislativo, como já se mencionou anteriormente, constituem uma realidade a ser reconstruída a partir da dinâmica política e institucional que atenda às expectativas da sociedade brasileira e, dessa forma, influenciar o desenho da governança pública no País.

¹⁹ Sobre isso, Wildavsky (1974) chama a atenção de que os congressistas têm múltiplos objetivos: eles desejam elaborar boas políticas, ter poder pessoal, manter o Congresso forte (seu poder depende do poder da instituição), desejam deixar os eleitores satisfeitos e agradar pessoas que podem influenciar os eleitores (dando dinheiro, publicidade ou qualquer outra ajuda para a campanha política). O sistema de comitês legislativos ajuda os congressistas a alcançarem todos esses objetivos, mas com algumas consequências para o orçamento.

Na medida em que os papéis relativos do legislativo e do executivo quanto ao orçamento público são considerados, amplamente, como um dos sustentáculos da vitalidade democrática no País, de um lado, e, de outro, que o processo de recuperação da força do legislativo está muito assentado nas suas prerrogativas orçamentárias, a pergunta que emerge para debate é: tomando-se o período que se inicia em 1990 (logo após a constituição de 1988), quais foram as iniciativas do próprio poder legislativo brasileiro para o aperfeiçoamento do processo orçamentário?

Em estudo sobre o tema, Gurjão (2012) identificou 61 iniciativas legislativas do CN contendo propostas de reformas no processo orçamentário. A análise das 61 iniciativas levou à identificação de 115 classificações quanto aos objetivos das reformas pretendidas, da seguinte forma: 48 visando ao equilíbrio do orçamento, 31 versando sobre orçamento por produtos e resultados, 23 sobre reformas contábeis e 13 sobre descentralização fiscal.

Ao longo do período analisado (1990 a 2012), observa-se a concentração de determinadas iniciativas. Do total de 41 propostas de emenda constitucional (PEC), 56% ocorreram entre 1999 e 2003. Quanto aos objetivos de reformas propostas, no período 1990 a 1995 ocorreu a maior parte das iniciativas voltadas para a descentralização fiscal, refletindo a reconquista do processo democrático, tendo como marco a constituição de 1988. Já o período 1999 a 2003 concentrou a maior parte das propostas objetivando o equilíbrio do orçamento, repercutindo, possivelmente, o próprio esforço do poder executivo por meio da iniciativa que levou à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

A partir de 1999, observa-se, igualmente, a incidência de propostas para tornar obrigatória a execução da programação aprovada na lei orçamentária anual. Tais iniciativas refletem a tensão entre o executivo e o legislativo em relação aos seus poderes relativos no processo orçamentário.

Nas iniciativas do legislativo voltadas para a adoção do orçamento baseado em produtos e resultados, sobressaem dois componentes: a busca da inclusão de indicadores de desempenho na rotina orçamentária e a participação mais direta da sociedade. Nas iniciativas com o propósito de aperfeiçoar a gestão financeira (3º objetivo de reforma mais abordado), cabe assinalar a forte influência da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também a tentativa de estabelecimento de limites globais ao endividamento e aos gastos de custeio.

Quanto ao destino das 61 iniciativas identificadas, a autora indica que 36 (59%) foram arquivadas; 20 (37,8%) ainda estavam tramitando; apenas 5 (8,2%) transformaram-se, até então, em norma jurídica.

A mobilização e a criação das condições para a implementação de reformas no processo orçamentário requerem especial atenção, conforme indicado por CUNHA (2013: 257,258):

O caso do Canadá constitui-se em uma boa ilustração sobre as estratégias para a reforma orçamentária: ‘construção de suportes’ e ‘construção de

capacidades'. Para a solução do problema do déficit público buscou-se o suporte da sociedade, mostrando as suas consequências, promovendo o aprendizado sobre o que não funciona nos serviços públicos. A ideia subjacente é a de que a solução do déficit não passa pelo simples corte de despesas, mas pela redefinição de papéis e estratégias.

Por outro lado, a 'construção de capacidades' para as reformas toma tempo, envolvendo trabalho em 3 diferentes níveis: as pessoas, as organizações, e as instituições. Na experiência canadense, o ponto de partida foi a instituição de um sólido serviço público profissional, buscando-se a não exposição a partidos políticos.

No nível do micro-orçamento, para além dos esforços de implementação do planejamento estratégico organizacional anteriormente mencionado, Cunha (2014:92) indica:

As iniciativas mais direcionadas para o nível organizacional, por outro lado, valorizam (o fechamento do ciclo entre o controle e as novas decisões orçamentárias, e a institucionalização dos incentivos ao desempenho. De certa forma, essa ênfase no desempenho e uso das informações como trilha para as reformas orçamentárias reforça uma tendência histórica das reformas orçamentárias: o foco no controle.

No nível do micro-orçamento, exceto em alguns casos pontuais, as organizações do setor público enfrentam o enorme desafio de criar uma cultura de mensuração (medir rotineiramente inputs, produtos e resultados relacionados às ações desenvolvidas) e de avaliação do desempenho (aplicar de forma sistemática métodos analíticos para levantar questões sobre as operações e resultados de programas e projetos).

Como considerações finais sobre os esforços de reformas orçamentárias, cabe destacar:

A partir dos anos 1980, observa-se a crescente preocupação com o desempenho e o alcance de resultados como críticos elementos, teóricos e práticos, na gestão pública (Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Os sinais na atualidade brasileira parecem reforçar ainda mais essa tendência nos anos à frente.

Entre os argumentos mais frequentemente utilizados para alicerçar parte expressiva das iniciativas rastreadas no ambiente internacional ganham relevo a acurácia sobre metas e prioridades governamentais, o alcance e comprovação de resultados palpáveis, a eficiência alocativa, a redução de interesses políticos imediatistas, o fortalecimento da condição de sustentabilidade fiscal, a transparência, credibilidade e accountability, a qualidade dos serviços públicos, e a colaboração entre Executivo e Legislativo (CUNHA, 2014, p. 118-120).

O que extrair do Módulo 4?

Espera-se que o Módulo 4 tenha favorecido a compreensão e a reflexão sobre os elementos essenciais associados com a evolução e as perspectivas dos esforços do aperfeiçoamento do processo orçamentário, tendo como propósito: (1) o desenvolvimento de competências para conceber e implementar ideias, métodos e práticas que fortaleçam o orçamento como expressão de produtos a serem entregues à sociedade e de resultados a serem alcançados no curto, médio e longo prazos; (2) o desenvolvimento de capacidades para projetar e reformular o processo e o sistema orçamentário nas organizações. Para isso, especial atenção deve ser dada:

- às relações entre mudanças que, desde o início dos anos 1980, pressionam o Estado e a governança, bem como os movimentos de reforma da gestão pública.
- à compreensão da conexão entre o orçamento público e as novas ideias, os métodos e as práticas de gestão pública.
- às características das iniciativas de reformas orçamentárias no ambiente internacional.
- ao entendimento dos elos entre os debates e iniciativas de reformas orçamentárias no País e as experiências no contexto internacional.
- à consideração das especificidades dos contextos político, econômico e social na atualidade brasileira e o sentido necessário às reformas do processo orçamentário, nos níveis do macro-orçamento e do micro-orçamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTHONY, Robert N. *Planning and control systems: a framework for analysis*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1965.

AUCOIN, Peter. *The new public management: Canada in comparative perspective*. Montreal: IRPP, 1995.

BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Los Angeles: University of California Press, 2001.

_____. *Breaking through bureaucracy: a vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.

BARZELAY, M. & SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o Brasil em ação. *Revista de Administração Pública*. 39(3) Mai-jun, 2005, p. 753-796.

BARZELAY, M., & CAMPBELL, C. (2003). *Preparing for the future: strategic planning in the US Air Force*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2003.

BARZELAY, Michael (2007). Roteiro da palestra *Nuevas aproximaciones a planificación*. Tradução livre. CIDE, Cidade do México. Jul, 2007.

_____. *The new public management: improving research and policy dialogue*. University of California Press/Russel Sage Foundation, 2001.

BELL, Daniel. The Year 2000: trajectory of an idea. Daedalus, número especial. *Toward The Year 2000: Work In Progress*, 1967.

BERTERO, C. O., VASCONCELOS, F. C., & BINDER, M. P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*, 43(4), 2003, p. 48-62.

CAMPBELL, A. Lessons from the Failure of Managerialism in Britain. In: John Halligan. *Public service reform*. Bruxelles: Centre for Research in Public Sector Management in collaboration with IASIA, International Institute of Administrative Sciences – IIAS, 1998.

CHANDLER, A.D. Jr. *Strategy and structure: chapters in the history of the american industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

CUNHA, Armando. A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do poder judiciário. In: *Cadernos FGV Projetos*, ano 5, n. 12, maio-jun., 2010, p. 45-5.

_____. As reformas de gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro. In: MADUREIRA, César e ASENSIO, Maria. *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, 2013, p. 451-474.

CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando & Armando CUNHA. *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. Reformas do processo orçamentário: experiências internacionais e iniciativas recentes no Brasil. In: REZENDE, F. & CUNHA, A. *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

_____. & Otero, Roberto B. Interpretações e reinterpretaciones sobre o processo orçamentário em organizações do setor público estadual brasileiro. *Relatório Final do Subprojeto micro-orçamento: o processo orçamentário no âmbito das organizações, no âmbito do Projeto CEFIS – Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico*. Rede de Pesquisa Aplicada da FGV, nov. 2014.

_____. Qualidade da gestão: oportunidades e ameaças ao desempenho das organizações governamentais no contexto brasileiro. Manual da Disciplina Orçamento Governamental. Curso de Pós-Graduação em Administração Pública – CIPAD. FGV, 2017.

_____. Reflexões sobre a adoção do “modelo genérico” de educação em administração: implicações para a formação, para a investigação e para a prática no campo da administração pública. *Revista de Administração e Emprego Público*. Dez, 2015, n. 2, p. 43-81.

DAHL, Robert A. The concept of power. *Behavioral Science*. 2:3, jul. 1957, p. 201.

DROR, Y. A capacidade para governar. *Informe ao Clube de Roma*. São Paulo: edições FUNDAP, 1999.

FERLIE, Ewan e GERAGHTY, Keith J. Professionals in public service organizations: implications for public sector 'reforming'. In: FERLIE, E.; LYNN Jr. Lawrence E.; POLLITT, Christopher (editors). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, 2005.

FERLIE, Ewan, Lynn Jr, Lawrence E., e Pollit, Christopher. *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fundação Adenauer, 2008.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio e ALEN, A. Cláudio. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GUESS, George M. e LELOUP, Lance T. *Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending*. Albany: State University of New York Press, 2010.

GURJÃO, Fernanda V. *Reformas orçamentárias: iniciativas do Poder Legislativo de 1990 a 2012*. Dissertação de Mestrado em Administração apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV, aprovada em 09/10/2012.

HELMER, Olaf. *Accomplishment and prospects of future research*. Center for Future Research, Graduate School of Business Administration, University of Southern California, Los Angeles, 1973.

HOOD, Christopher. *The art of the State: culture, rhetoric, and public management*. Clarendon Press, Oxford, 1998.

JOUVENEL, Bertrand. *The art of conjecture*. New York: Basic Books, 1967.

KETTL, Donald F. From intergovernmental to intersectorial. In: GUY, Mary & Rubin, MARILYN. *Public administration evolving*. New York: Routledge, 2015.

_____. The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*. 60(6), 2000, p. 488-497.

_____. *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington DC: The Brookings Institution Press, 2000.

_____. Paradoxes of management reform. *The Public Manager*. Spring. Special Issue, 2008, p. 7-9.

KETTL, Donald, F. *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington DC: The Brookings Institution Press, 2000.

LARKEY, Patrick D. & DEVEREUAX, Erik A. Good budgetary decision processes. In: FREDERICKSON, George H. & JOHNSTON, Jocelyn M. *Public management reform and innovation. research: theory and application*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1999.

LINDBLOM, Charles. The science of muddling through. *Public Administration Review*. Spring 1959, p. 79-88.

MACHADO, Nelson & HOLANDA, Victor. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*. 44(4), 2010, p. 791-820.

MADDEN, Carl H. *Clash of culture: management in an age of changing values*. Washington D.C., National Planning Association, 1972.

Mc HALE, J. *World facts and trends*. New York: Collier Books, 1972.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press, 1995.

MOTTA, P. R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998.

_____. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4, 1987.

OECD. Budgeting for results. *Perspectives on public expenditure management*. Paris: OECD, 1995.

OECD. *Modern budgeting*. Paris: OECD, 1997.

OLIVEIRA, Fabrício A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.

POLLITT, Christopher. *Advanced introduction to public management and administration*. London: Edward Elgar Publishing, 2016.

REZENDE, F., & CUNHA, A. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. *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.

_____. *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, [s.d].

REZENDE, Fernando (coord.) *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

REZENDE, Fernando & CUNHA, Armando. *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

_____. *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. *Breves reflexões sobre o macro-orçamento no contexto brasileiro*, 2016, ms.

_____. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

_____. *O macro-orçamento no contexto brasileiro: o sentido das reformas necessárias*, 2010, ms.

_____. (org.) *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando & OTERO, Bevilacqua. Informação de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, 2010.

RUBIN, Irene S. & KELLY, Joanne. Budget and accounting reforms. In: FERLIE, Ewan, LYNN JR., Lawrence & POLLITT, Christopher. *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budgetary reform. *Public Administration Review*. V. 26, n. 4, 1966.

SCHICK, Allen. *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission and the Treasury, 1996.

SCHICK, Allen. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*. V. 7 n. 2. OECD. p. 109-138, 2007.

SHEERS, Bram; STERK, Miekatriem; BOUKAERT, Geert. Lessons from Australian and British reforms in results-oriented financial management. *OECD Journal on Budgeting*. V. 5 n. 2, 2005.

SIFFIN, William J. Two decades of public administration in developing countries. Bloomington: Indiana University, *International Development Research Center*, 1974.

SIMON, Herbert. A behavioral model of rational choice. In: *Models of man, social and rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley, 1957.

_____. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. 3. ed. New York: The Free Press, 1976.

SIMON, Herbert A. Why public administration? *Public Administration Review*. 58(1), 1998.

SIMONSEN LEAL, C. I. Orçamento público e competitividade internacional. *Interesse Nacional*. Ano 3, Número 9, abr-jun, 2010.

SOUZA, Flavio Sergio R.N. & CUNHA, Armando S.M. O planejamento estratégico como condicionante do processo de elaboração orçamentária no setor público – o caso das organizações da Marinha do Brasil. In: MOTTA, Paulo R.; SCHMITT, Valentina G.H.; VASCONCELLOS, Carlos A. R. *Desafios gerenciais em defesa*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

TUGWELL, F. *Search for alternatives: public policy and the study of the future* Cambridge, MA: Winthrop Publishers Inc., 1973.

WALD, Emmanuel. *Toward a paradigm of future public administration from 1973-1990*. Dissertação de Doutorado. Syracuse University, 1972.

WILCOX, Robert F. *Futura incerta est: how should we use the social sciences in the uncertain future of public affairs/administration?* Trabalho apresentado à Reunião Anual da NASPAA. Chicago, Illinois, 1975.

WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. 2. ed. Boston: Little Brown, 1974.

PROFESSOR-AUTOR

Armando Cunha é doutor em Gestão, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, em Portugal. *Master in Public Administration*, University of Southern Califórnia, USA. Bacharel em Administração Pública, pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas. Professor do Quadro da EBAPE/FGV desde 1972. Atualmente, coordena o Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e é membro da coordenação e pesquisador do Programa de Estudos Fiscais da EBAPE/FGV. Membro da Assembleia Geral da FGV e da Academia Brasileira de Ciência da Administração. Participa dos conselhos editoriais do *International Public Management Review*, e da Revista de Administração e Emprego Público – RAEP – DGAEP- Administração Pública Portuguesa.

Professor Colaborador dos Cursos de Pós-Graduação na área da Gestão do Poder Judiciário da Escola de Direito Rio/FGV. Tem participado, desde 2001, da coordenação de projetos de consultoria desenvolvidos pela FGV para organizações do Poder Judiciário no País. Professor Emérito da Escola de Comando e Estado Maior do Exército Brasileiro.

Publicações mais recentes

CUNHA, Armando. Reflexões sobre a adoção do “modelo genérico” de educação em Administração: implicações para a formação, para a investigação e para a prática no campo da gestão pública. *Revista de Administração e Emprego Público*. n. 2, dez. 2015.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida I: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2013.

_____. (org.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2014.

CUNHA, Armando. A reforma da gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro. In: MADUREIRA, Cesar & Asensio, Maria (org.). *Handbook em Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, 2013.

