

Valdemir Pires

Gestão orçamentária e qualidade do gasto público

Araraquara, julho de 2008

Sumário

Introdução 3

1. Gasto público: uma (re) definição necessária 4

2. Qualidade do gasto público: conceito e dimensões 13

3. Metodologias orçamentárias como instrumentos de gestão do gasto público 22

4. Articulação entre metodologias orçamentárias e qualidade do gasto público 29

Conclusão 31

Referências bibliográficas 36

Introdução

O presente artigo destina-se a oferecer contribuição ao importante debate contemporâneo sobre a qualidade do gasto público. Inicia (capítulo 1) discutindo o conceito de gasto público face à sua recente ressemantização (no bojo das novas concepções do papel do Estado trazidas pelo advento da globalização e da “nova administração pública”, a ela associada); segue (capítulo 2) explicitando um específico entendimento do que seja qualidade do gasto público; relembra as diferentes metodologias orçamentárias existentes (capítulo 3) para, em seguida, e finalmente (capítulo 4), associá-las às qualidades desejadas do gasto público. O uso simultâneo dos elementos centrais que singularizam e valorizam cada uma das diferentes metodologias orçamentárias consagradas é defendido como medida com grande potencial para elevar a qualidade do gasto público em suas diferentes dimensões, embora sua implementação demande expressivos esforços.

1. Gasto público: uma (re) definição necessária

Até os anos iniciais da década de 1980, que antecederam o movimento de significativas transformações no aparelho estatal e nas relações governo-mercado e governo-sociedade que marcaram praticamente todo o mundo ocidental, ensejando a emergência da “nova administração pública” (Ferlie e outros, 1996) e do paradigma pós-burocrático ou gerencial (Bresser-Pereira, 1998a, 1998b e 1999), não poderia haver excessivas dúvidas a respeito do que fosse o gasto público. Quando muito se poderia encontrar alguma controvérsia na diferenciação entre os gastos da administração direta e da administração indireta, no tocante às nuances possíveis na classificação jurídica dos gastos entre os que se enquadravam no âmbito do direito público e no do direito privado, sendo o primeiro mais exigente em termos de controle.

Com a reforma do Estado (Bresser-Pereira, Wilhelm e Sola, 2000) e com a “reinvenção do governo” (Osborne e Gaebler, 1993) tornando-se não só palavras-de-ordem de alcance praticamente mundial, mas também fundamentos de muitas mudanças institucionais, a própria noção de ente público, praticante de despesas, mudou. Assim, atualmente já não se pode mais se referir a gasto público sem antes deixar explícito o objeto que se tem em mente. Muitos gastos que ainda hoje se realizam com objetivos públicos, deixaram de ser estatais ou governamentais, sendo efetivados por instituições que não detêm o poder político típico das instituições estatais ou governamentais, oriundo, em regimes democráticos representativos, das urnas. Em outros termos, agentes sem mandato representativo passaram a decidir sobre gastos considerados públicos, o que se tornou possível pela via do financiamento desses gastos com recursos privados (caso de entidades públicas

não-estatais) ou pela via de novas formas de relacionamento entre o governo e fornecedores privados de bens públicos (concessões, contratos de gestão, parcerias público-privado etc.).

Para evitar ambigüidades na definição do que seja o gasto público, no contexto atual, é necessário, pois, delimitar antecipadamente o fenômeno com que se está lidando. O objetivo que preside a decisão e a implementação do gasto é insuficiente para defini-lo com precisão. Devido ao uso generalizado da concepção de gasto público não-estatal (aquele realizado com finalidade pública, mas com financiamento privado ou parte privado, parte público), muitos tipos de despesas passaram a ser definidas como públicas, lançando dúvidas sobre que tipos de controle são adequados à garantia de sua qualidade. A fim de esclarecer o quanto essa situação é complexa, basta lembrar que os gastos públicos tal como antes entendidos, ou seja, como sinônimos de gastos estatais, deveriam ser submetidos invariavelmente às decisões orçamentárias (tomadas pelos parlamentares) e aos processos licitatórios (inclusive em muitos casos de gastos praticados por empresas de economia mista). A partir do momento em que público e estatal deixaram de equivaler-se, muitos tipos de gastos considerados públicos podem e devem se realizar sem submissão ao processo decisório tradicional, necessário à sua legitimação legal.

Uma definição mais adequada para o conceito de gasto público, portanto, deve repousar em sua característica essencial: a de ser ele estatal ou governamental, decidido pela sociedade através do mecanismo representativo da democracia. Neste sentido, ele é público não só por visar o interesse público, mas também e principalmente por ser financiado com recursos públicos, auferidos compulsoriamente (tributos). E reside aí, defende-se neste artigo, a principal

diferença entre gasto público e gasto privado. No caso deste último, o indivíduo o realiza somente se sentir-se interessado no resultado, poupando o recurso disponível caso não deseje certo bem ou serviço. Além disso, na hipótese de receber, após o pagamento, um bem que não o satisfaz (por ser defeituoso, por exemplo), é amparado legalmente para ser ressarcido. Devido à compulsoriedade da tributação, principal fonte financiadora do gasto público, o mesmo não ocorre em relação a este. É por isso que a decisão do gasto público recai sobre os legisladores, considerados portadores da vontade coletiva e, portanto, habilitados para tomar decisões com os recursos coletivos, em tese visando os interesses coletivos.

Conclusivamente, é correto afirmar que existem muitos tipos de gasto público; somente um (o público-estatal), porém, retém a característica que impõe a exigência de que seja decidido por meio dos mecanismos da democracia representativa (orçamentação) e de que se submeta, para sua realização, ao processo licitatório. Características, aliás, que abrem flancos para diversos tipos de ataques fundados na argumentação de falta de agilidade do governo para realizar suas despesas, facilitando a adesão às propostas de redução da intervenção dos procedimentos políticos nas decisões de despesas, obtida pela transferência dessas decisões para instituições que, embora públicas, não sejam estatais. Daí para as propostas de privatização e de adoção de mecanismos de para-mercados ou quase-mercados (Le Grand and Bartlett, 1993) a distância é relativamente curta e quase sem mediações.

Deve-se notar - pois é fundamental que se perceba isso - que o fortalecimento do quase-mercado como esfera privilegiada para a realização de despesas de interesse público, tendência atualmente em voga, representa um esforço de despolitização das decisões coletivas, por meio da adoção de

procedimentos mercantis ou semi-mercantis de tomada de decisão. Representa, em outros termos, a descrença nas possibilidades de melhorar o desempenho dos instrumentos tradicionais de controle do gasto público (planejamento, orçamento e licitação governamentais , principalmente).

A discussão sobre ser ou não ser acertada a decisão de reduzir a intervenção política sempre que o assunto é de natureza econômico-financeira é extremamente polêmica, não sendo possível enfrentá-la neste trabalho, de escopo mais limitado. Mas convém que se registre, como premissa aqui adotada, que neste caso a dúvida pode produzir resultados melhores do que a convicção. Isso porque dificilmente uma decisão, qualquer que seja sua natureza, se afeta mais do que um indivíduo, carregará sempre uma dose de política, posto que o poder terá sido utilizado para persuadir ou dissuadir.

Em frontal oposição à definição da natureza do gasto (privado ou público) com base exclusivamente nos beneficiados pela despesa (indivíduo ou coletivo), propõe-se, aqui, uma definição baseada na origem do recurso (receita) e no seu destino (despesa), conforme o quadro a seguir.

Quadro 1

Classificação do gasto segundo sua fonte de financiamento e beneficiados

Recursos	Beneficiados	
Destino (Despesa) Origem (Receita)	Sociedade	Segmento da sociedade
Estatal/governamental (Receita pública compulsória)	Natureza: pública	Natureza: pública-focada
	Controle: parlamentar/legal	Controle:parlamentar/legal
Mercantil (Receita de vendas ou de exploração de capital)	Natureza: benemérita	Natureza: benemérita-focada
	Controle: opcional	Controle: opcional
Mista (Contribuições voluntárias e transferências governamentais)	Natureza: semi-estatal	Natureza: semi-estatal-focada
	Controle: parlamentar/legal para os valores transferidos e opcional para o restante	Controle: parlamentar/legal para os valores transferidos e opcional para o restante

Nesta proposta considera-se despesa pública somente a que é financiada com recursos governamentais/estatais. As despesas que, embora realizadas com a finalidade de atender necessidades coletivas, sejam financiada com recursos privados, ao invés de serem denominadas públicas não-estatais, são classificadas como beneméritas. Nos casos de fontes de financiamento originadas tanto dos cofres públicos como de contribuições de particulares (pessoas físicas ou jurídicas), tem-se as despesas semi-estatais.

Sempre que a despesa é pública (financiada com recursos estatais), deve ser decidida pelos parlamentares (constando, pois, do orçamento público) e controlada por eles e pelos demais mecanismos previstos em lei. Quando a despesa é benemérita, esta exigência não se aplica, sendo o controle opcional, definido de acordo com a vontade dos financiadores e do público-alvo. Quando a despesa é mista, a parte dos recursos originada dos cofres públicos deve ser submetida a algum tipo de controle, a fim de que seja verificado se a destinação correspondeu à que foi proposta quando o recurso foi destinado no orçamento público e se respeitaram os preceitos legais relacionados ao assunto.

Há situações em que a totalidade ou parte da despesa benemérita beneficia o financiador com reduções tributárias. Nesses casos é preciso também assegurar que à renúncia fiscal corresponda o efetivo atendimento de uma necessidade coletiva. Mesmo assim, restará o problema da falta de impessoalidade: o indivíduo ou empresa que realiza o gasto poderá escolher arbitrariamente a quem beneficiará e a quem contratará, sem qualquer procedimento legitimador da sua decisão (como licitação, por exemplo).

Em termos de beneficiários do gasto (público/estatal, benemérito ou semi-estatal) verifica-se no diagrama que ele tanto pode ser a sociedade, em geral, ou

uma parte dela. Despesas com administração pública, legislação, segurança, defesa nacional, por exemplo, beneficiam a sociedade como um todo; há despesas que beneficiam grupos específicos, embora amplos - faixas etárias (crianças, idosos), condição (gênero, raça), situação (desempregados, deficientes) etc. As despesas que beneficiam grupos específicos (grandes segmentos da sociedade), são designadas de públicas-focadas. A distinção é importante porque delimita as situações mais e as menos propícias a deixarem a esfera dos gastos estatais, sendo assumidas total ou parcialmente por particulares. Dificilmente se concebe o gasto com defesa nacional ou com legislação na condição de gasto benemérito ou semi-estatal; o mesmo não se pode dizer de despesas com crianças e adolescentes, deficientes ou idosos.

Considerando-se que a relação governo-sociedade é fundamentalmente uma relação agente-principal (Jensen e Mekling, 1976), em que alguns indivíduos agem (agentes) em nome de outros (principais), devendo pautar-se pelos interesses e objetivos destes, pode-se conceber o controle parlamentar e outras formas de controle (interno e externo) como mecanismos destinados a evitar que o agente atue em seu interesse às custas ou à revelia do interesse do principal. O principal, entretanto, no governo, não são os governantes, mas os governados, os que atribuem mandatos através da escolha por meio do sistema eleitoral. Daí a complexidade adicional que a temática do controle e da qualidade do gasto público envolve: há um enviesamento quando se concebe o político como o principal (quando é o agente) comportando-se como um indivíduo altruísta, ao invés de egoísta. Este problema é identificado e tratado pela teoria da escolha pública (Peacock, 1992; Tullock, Seldon e Brady, 2000).

Diante das situações típicas de gastos mistos, os termos agente-principal complicam-se ainda mais: o agente – muitas vezes uma empresa, em troca de redução do imposto de renda, por exemplo – assume responsabilidades sociais. Torna-se um agente do agente. O governo, como agente, é controlado por diversos mecanismos legalmente amparados: eleições, *impeachment*, punições por crimes de responsabilidade etc. E a empresa, como agente fazendo as vezes do governo, como pode ser controlada? Tendo iniciado um programa de assistência social, pode, a qualquer momento, como resposta a uma eventual redução temporária de receitas de vendas, desativá-lo ou reduzi-lo? E se o gasto for do tipo mercantil (financiamento do programa sem redução de impostos), não ficaria a situação ainda mais complicada, deixando à mercê da sorte os grupos amparados pelo programa?

Diferenciar de quem é o recurso que se utiliza para agir é um aspecto fundamental nas relações agente-principal, nas relações em que alguém decide por outrem, com recursos que não são seus. Quando são envolvidos agentes dos agentes, o quadro de dificuldades se agrava no que diz respeito ao controle e, por conseqüência, à qualidade das decisões tomadas, dos gastos realizados e dos resultados obtidos.

Quais os limites e potencialidades do movimento que desloca as despesas destinadas a satisfazer os interesses e necessidades coletivos do campo do gasto governamental/estatal para os campos dos gastos semi-estatais e meritórios (tal como aqui definidos)? Esta é uma questão de extrema relevância, na atual fase de transformações e reformas nas atividades governativas, em que parcerias público-privado, agências reguladoras e a proliferação de entidades públicas-não estatais são apresentadas como soluções para as dificuldades de controle sobre a eficiência, eficácia e efetividade da ação das instituições públicas tradicionais.

Esta questão de fundo, entretanto, não será discutida neste trabalho para além da problematização até aqui apresentada. Doravante o gasto público, já delimitado de modo menos ambíguo do que correntemente, será entendido como o gasto estatal ou governamental, financiado com recursos auferidos compulsoriamente, principalmente através de tributação. Não obstante, os elementos qualificadores dos gastos semi-estatais e meritórios podem ser considerados os mesmos aqui discutidos, apesar de a aplicação das metodologias orçamentárias à sua gestão nem sempre ser possível para buscar esses elementos.

2. Qualidade do gasto público: conceito e dimensões

Uma vez definido o que é gasto público, para tratar de sua qualidade é preciso esclarecer também o que se entende por esse atributo tão reivindicado para as despesas que se realizam em nome e, em tese, em benefício da sociedade ou de uma parcela expressiva dela.

Para identificar as dimensões pelas quais é possível avaliar a qualidade do gasto público é necessário, preliminarmente, admitir que esse gasto não é desqualificado por natureza, não é necessariamente negativo, nocivo, injusto, ineficiente ou propenso a causar prejuízos, como com freqüência se afirma, no interior de um debate ideológico interminável.

As razões históricas desqualificadoras do gasto público são as decorrentes da existência, em diferentes momentos e lugares, de práticas tributárias opressivas, muitas vezes concomitantes com esbanjamentos em favor de indivíduos (por exemplo, distribuição de prebendas e sinecuras e sustentação de excentricidades de governantes) e/ou ações despropositadas ou amplamente questionadas pela opinião pública. As razões ideológicas, por seu turno, originam-se principalmente de argumentos de filósofos e cientistas sociais preocupados em evitar o abuso de poder dos governantes contra as liberdades individuais e de iniciativa. Com muita freqüência o temor de que o poder político concentrado fosse utilizado para subtrair excessiva parcela da riqueza dos indivíduos, para incorrer em despesas que lhes interessam menos do que as que fariam em lugar do governo se suas disponibilidades não fossem reduzidas pela tributação, levou à formulação de teorias que alcançaram grande popularidade e adesão de homens práticos. A máxima de

David Ricardo (1817) de que imposto bom é imposto antigo (pois sempre que os governos se propõem a mudar a tributação é para elevar sua carga) sobrevive até hoje com muita força. A visão de Jean-Baptiste Say (1803) a respeito do impacto necessariamente negativo das despesas do governo (que para ele não cria riqueza, mas consome a que os indivíduos e famílias produzem), continuam a servir de argumento para muitas afirmações que colocam o governo na contramão do crescimento econômico e da elevação do bem-estar individual e coletivo. No final do século XX argumentos deste tipo se revigoraram e se desdobraram em numerosas vertentes, que não convém aqui discutir.

Basta, para as finalidades deste artigo, admitir que há muito tempo, por razões históricas e ideológicas, paira preconceito sobre o gasto público, mesmo nos momentos em que ele é amplamente aceito e praticado em escalas crescentes. De tempos em tempos esse preconceito se amplia ou arrefece, ao sabor dos interesses em jogo.

Diante de tanta e freqüentemente renovada controvérsia, é inevitável tomar partido. Aqui admite-se que o gasto público não tem uma propensão intrínseca, “natural” para a boa ou má qualidade, mas que ele, a exemplo do gasto privado, pode atingir boa performance dependendo de como seja controlado. Ou seja, a qualidade do gasto público é uma decorrência do controle exercido sobre ele. Como, de resto, acontece também no caso dos gastos privados – pessoais, familiares, empresariais.

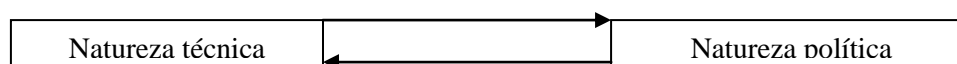
Isso posto, pode-se perguntar: é o gasto público controlável do mesmo modo que o gasto privado? A melhor resposta parece ser: não, o sistema de preços, o mercado livre não oferece todas as condições necessárias para que receita e despesa pública sejam as melhores para o bem-estar individual e coletivo, pelo

menos não do mesmo modo que as oferece para as transações privadas. Essa conclusão é amplamente aceita¹, restando que mecanismos não mercantis, de planejamento e administração burocrática e política, devem ser adotados para que o gasto público seja de qualidade. Um desses instrumentos – o orçamento público – será discutido na próxima seção. Nesta se prosseguirá enfrentando a questão das várias dimensões em que é possível identificar as qualidades positivas que o gasto público pode ter.

As dimensões qualificadoras do gasto público podem ser agrupadas, de acordo com sua natureza, em técnicas e políticas:

Diagrama 1

Dimensões qualificadoras do gasto público, segundo sua natureza



As dimensões técnicas são aquelas relacionadas aos esforços para que o gasto público seja praticado de acordo com a melhor relação custo-benefício (comprar bem e barato), resolvendo os problemas a que se propõe com as aquisições objeto de gasto. Trata-se de igualar, tanto quanto possível, a despesa pública, em seus esforços e efeitos, à despesa privada.

As dimensões políticas são exatamente aquelas que se tornam exigências qualificadoras dos gastos públicos por serem eles decididos e efetivados por alguém

¹ Veja-se, por exemplo as teorias dos bens públicos, das externalidades e dos monopólios naturais, tão bem expostas em Musgrave e Musgrave (1973).

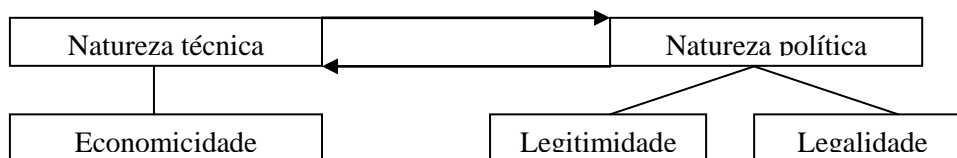
ou por um grupo (agente) em nome de outro ou outros interessados (principal). São dimensões que procuram evitar o desvio de finalidades.

Os aspectos técnicos e políticos do gasto público se influenciam mutuamente, de modo que o reforço de uns amplia as chances de sucesso dos outros. Uma prática orçamentária dotada de fortes requisitos técnicos qualifica a decisão política; esta, por sua vez, pode dar amparo para que boas técnicas sejam adotadas no processo decisório.

As dimensões políticas são as da legalidade e da legitimidade; a dimensão técnica é a da economicidade:

Diagrama 2

Dimensões técnicas e políticas da qualidade do gasto público



A legalidade dá ao gasto público seu *status* de decisão coletiva, tomada respeitando-se processos e procedimentos previamente definidos pela sociedade para balizar o comportamento e limitar o poder de seus representantes eleitos. Uma decisão de gasto sem amparo legal (não prevista no orçamento ou não submetida ao processo licitatório, por exemplo) é uma decisão arbitrária, inaceitável pela falta de qualidade legal, e portanto política, do gasto.

A legalidade carrega em si a legitimidade formal, a qual, por vezes, se revela inferior à legitimidade efetivamente necessária. Por exemplo: uma contratação de funcionário pode ser feita respeitando-se a legislação, mas ainda assim resultar num

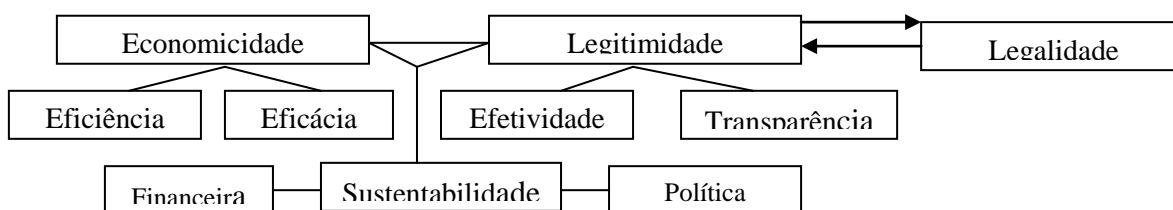
procedimento ilegítimo (nepotismo, por exemplo, no caso de contratação de parente inapto para o exercício da função). Por isso, a legitimidade é necessária como requisito qualificador, para além da legalidade.

A economicidade preserva a qualidade do gasto público no quesito equilíbrio entre o dispêndio e suas conseqüências em termos de benefícios. É desrespeitada, por exemplo, nos casos de superfaturamento (relação custo-benefício desequilibrada), de despesas inoportunas (desrespeito às prioridades) e de despesas sem retorno (uma construção iniciada e não concluída, por exemplo).

Economicidade, legitimidade e legalidade são dimensões amplamente consagradas na qualificação do gasto público, presentes em qualquer compêndio de direito administrativo-financeiro ou manual de finanças públicas, e apresentam os seguintes desdobramentos operacionais.

Diagrama 3

Dimensões operacionais da qualidade do gasto público



A eficiência e a eficácia são necessárias, concomitantemente, à economicidade. Se uma delas faltar, o gasto – tanto público como privado, na verdade – não respeitará os princípios da economia. A eficiência funda-se no fazer uso dos recursos de modo a que seja obtida a máxima produtividade (otimização): comprar o máximo de bens com o mínimo de recursos financeiros, extrair de um

trabalhador ou máquina, o máximo de suas potencialidades. A eficácia busca atendimento de objetivos: os recursos são apenas meios, devendo, portanto, ser adequadamente ligados a finalidades (escolhas).

Pode haver eficiência sem eficácia e vice-versa. Exemplo de eficiência ineficaz: a construção de um prédio com custo mínimo e qualidade aceitável em termos de resistência, durabilidade, luminosidade, ventilação, estética etc., mas que não se presta à finalidade desejada (hospital), pois se localiza em região muito barulhenta. Exemplo de eficácia ineficiente: o mesmo prédio, numa região silenciosa, mas construído a um custo superior aos padrões prevalecentes e/ou às disponibilidades do governo.

A efetividade, por sua vez, dá conta de conectar o gasto público aos interesses que levam à sua realização; trata-se, aqui, de atingir os destinatários, o público-alvo de uma medida, decisão, obra ou política pública. É efetivo o gasto que soluciona problemas sentidos por indivíduos ou grupos sociais, melhorando suas posições relativas, proporcionando-lhes benefícios, poupando-lhes sacrifícios ou riscos. Um gasto pode ter todos os requisitos de economicidade e legitimidade, além de ser legal, mas ainda assim ser inefetivo. É o caso, por exemplo, da construção de uma passarela sobre uma rodovia de trânsito rápido e intenso. Pode ela ser a mais barata e prática (eficiência), ligar dois pontos sem risco de travessia (eficácia), ter sido autorizada e licitada (legalidade), ser atendimento a antiga reivindicação de dois bairros (legitimidade) e, ainda assim, ser inefetiva (seu potencial não se realiza) por ser preterida pelos potenciais usuários, que preferem se arriscar na travessia em nível, um pouco mais rápida, embora letal em alguns casos.

Outra dimensão é a da transparência. Ela dá legitimidade ao gasto público por evitar ou diminuir suspeitas sobre a conduta do agente (político ou burocrata),

permitindo aferir se os objetivos do principal (população, cidadão, contribuinte, usuário) estão sendo perseguidos e se estão sendo respeitados os aspectos técnicos e políticos; permitindo, também, a correção de rotas quando julgada necessária.

Resumindo-se até aqui: eficiência, eficácia, efetividade, transparência e legalidade são dimensões operacionais (verificáveis, avaliáveis) da qualidade do gasto público, assegurando-lhe economicidade e legitimidade (em parte embutida na legalidade).

Não se esgotam aí, porém, os requisitos para a boa gestão dos recursos públicos. É preciso considerar, ainda, uma dimensão bastante polêmica, que ganhou especial relevo nas três últimas décadas do século XX, ao final sob a égide dos debates em torno das chamadas regras fiscais²: a sustentabilidade, que reza que os gastos públicos devem avançar somente até o ponto em que possam ser sustentados por níveis de tributação e de endividamento público (fontes por excelência de financiamento das atividades governamentais) que não coloquem em risco os fundamentos macroeconômicos e/ou a eficiência microeconômica dos agentes.

Desde os anos 1940 a teoria da demanda efetiva de Keynes (1936) preconizou, e governos intervencionistas com ela afinados sustentaram, práticas fiscais de ativação da demanda, em que os déficits públicos eram utilizados para manter os níveis de atividade e emprego em crescimento, até o patamar em que a capacidade potencial da economia encontrasse seu limite (momento a partir do qual a pressão da demanda levaria à inflação). A partir de meados dos anos 1970, porém, a teoria keynesiana passou a ser questionada, face às crises fiscais que

² Sobre regras fiscais, ver Kopit and Symansky (1998).

colheram numerosos países, inclusive desenvolvidos. Além disso, no final do século XX, o financiamento dos déficits e dívidas públicas, num contexto de globalização financeira, passou a cobrar um alto preço de países com maior risco de insolvência. Chegou-se, mesmo, à possibilidade de um país se tornar inviável financeiramente se não colocasse limites às suas despesas sem lastro tributário e/ou não mantivesse sob controle a relação entre sua dívida e seu PIB. As exigências de harmonização de políticas fiscais, por conta de formação de blocos regionais, como a Comunidade Econômica Européia, aprofundaram este cenário de redução da soberania nacional sobre as políticas econômicas. Responsabilidade fiscal tornou-se conceito de curso forçado, de alcance mundial, trazendo de volta, com muito vigor, os questionamentos aos gastos públicos carentes de sustentabilidade, mesmo para o caso da superpotência americana, com seu déficit gêmeo (contas públicas e contas externas).

Não só a política econômica passou a sofrer restrições com a revigorada atenção que a sustentabilidade do gasto público está recebendo. Sua “prima mais pobre” – a política social, foi ainda mais fortemente atingida, mormente em países menos desenvolvidos. Um quadro de deterioração urbana e das condições de vida nas cidades, principalmente das populações de menor renda, é uma conseqüência que, aliada às dificuldades de para obtenção de níveis de crescimento econômico capazes de acomodar o incremento populacional, poderá, com o tempo, em várias regiões, apontar na direção de um outro tipo de insustentabilidade: a insustentabilidade política ou ingovernabilidade.

Trata-se de um quadro que aumenta sobremaneira as exigências sobre a qualidade do gasto público, demandando instituições, instrumentos e agentes de ampliada e renovada competência técnica e política. Entre essas instituições figura

uma amplamente difundida, mas atualmente carente de revigoração, juntamente com a democracia: o orçamento público, que será tratado a seguir.

3. Metodologias orçamentárias como instrumentos de gestão do gasto público

As técnicas de definição e controle da política fiscal (manejo da receita, da despesa, do déficit e da dívida públicos), as técnicas orçamentárias (priorização de despesas e sua compatibilização com as receitas) e as metodologias de planejamento e de avaliação de desempenho das políticas públicas são os principais instrumentos abrangentes de gestão do gasto público. Utilizadas em conjunto e harmonizados, se competentemente manejados, podem dar ao gasto público um patamar de qualidade muito significativo, se bem que não podem atingir de modo algum a perfeição.

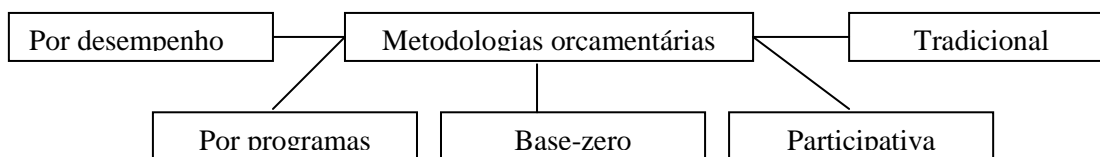
A política fiscal, como uma das vertentes da política econômica (junto com a política monetária, a política cambial e outras), estabelece as metas de receita, de despesas, de déficits e de endividamento do governo, transferindo para a política orçamentária os seus parâmetros gerais. A partir desses parâmetros, que devem garantir a sustentabilidade do gasto público – ou seja, que ele não ameace os fundamentos macroeconômicos e a eficiência microeconômica da economia – devem ser definidos os itens e respectivos montantes de gasto: tarefa da política orçamentária. As prioridades são mais bem estabelecidas na medida em que as políticas públicas sejam claras e bem focadas para norteá-las. Entre política fiscal, política orçamentária e políticas públicas, portanto, há uma complementaridade necessária.

Deixando-se a política fiscal e as políticas públicas para tratar em outra ocasião, e tomando-as como dadas, neste artigo, discutir-se-á, a seguir, a contribuição que as diferentes metodologias orçamentárias podem oferecer à qualidade do gasto público.

Existem várias metodologias de gestão orçamentária³, construídas ao longo dos séculos de existência do orçamento público, mas com acelerado desenvolvimento desde o segundo pós-guerra. As de maior repercussão são as de orçamentação por desempenho, por programa e base-zero. A mais recente é a participativa. Todas elas vão além do orçamento tradicional, marcadamente jurídico e contábil, focado apenas no controle político do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Todas elas, por outro lado, preservam esse controle político original do orçamento tradicional, como um dos ingredientes qualificadores do gasto público.

Diagrama 4

Metodologias orçamentárias



O orçamento tradicional (ou *line-item executive budget*, em sua versão americana até antes da Segunda Guerra Mundial) teve seu precursor no começo dos anos 1.200, na Inglaterra e com o passar dos séculos chegou à condição de principal mecanismo de controle das finanças públicas nos países ocidentais, principalmente a partir do momento em que avançaram as perspectivas democráticas e a visão republicana do papel dos governos. Com o procedimento de anualmente definir em lei as receitas e despesas governamentais (os poderes legislativo, executivo e judiciário dividindo responsabilidades entre si e mantendo vigilância mútua) obteve-se um importante qualificador dos gastos. Ele se revelou

³ Uma excelente síntese das metodologias orçamentárias existentes, a partir de textos clássicos, encontra-se em Hyde, 1992.

insuficiente, todavia, na medida em que as economias, as sociedades e os próprios governos se tornaram mais complexos com a industrialização e a urbanização. Surgiram nesse novo quadro sócio-político e cultural as novas metodologias de gestão orçamentária.

O orçamento por programas⁴ ou PPBS (*Planning, Programming Budgeting System*) foi uma resposta americana à necessidade de maior controle gerencial dos gastos governamentais. Sua concepção é geralmente atribuída a David Novick, um economista da Rand Corporation; foi aplicado pelo Departamento de Defesa Americano sob a gestão de Robert McNamara, nos anos 1960. Em 1965 o presidente Lyndon Johnson tornou-o obrigatório em todas as agências governamentais do país. Pouco depois, em 1971, ele foi formalmente abandonado, mas permaneceu sendo utilizado com modificações, inclusive pelas esferas subnacionais de governo. A consolidação internacional da metodologia se deu graças à ação incentivadora e capacitadora da Organização das Nações Unidas, por meio de manuais e equipes de apoio (1965).

Ao organizar as despesas públicas por funções de governo, programas, projetos e atividades, o orçamento por programas responde à questão “com que finalidade é feito o gasto público?”, enquanto que o orçamento tradicional, antes dele praticado, respondia apenas quanto se gastava, em quê, e com autorização/decisão de quem. Ou seja, o orçamento por programa vai além dos esforços de controle político, chegando às preocupações com o cumprimento de papéis governamentais diante da sociedade.

O orçamento por desempenho⁵ surgiu no âmbito da Tennessee Valley Authority, nos anos 1930, sendo posteriormente adotado (Comissão Hoover, 1949;

⁴ Sobre orçamento-programa, ver Hinrichs e Taylor (1974).

⁵ Sobre orçamento por desempenho, ver Rabin (2000).

Lei de Procedimentos Contábeis e Orçamentários, 1950) pelo governo federal americano (orçamento de 1950/51). Sua inovação consiste em ressaltar produtos finais, ao invés de insumos, ou seja, em perseguir resultados. Por isso inevitavelmente cruzou com o orçamento por programas, pois tais resultados precisavam se referenciar em objetivos. Tanto que se considera que foi plenamente aplicado em 1961, no Departamento de Defesa Americano, coincidindo com a adoção do orçamento por programas. Em 1974, a *Congressional and Impoundment Act*, depois do abandono formal do orçamento por programas, praticamente resgatou-o, com reforço do orçamento por performance e com a inovação da orçamentação plurianual.

A história dessas duas metodologias orçamentárias – por programas e por performance – muitas vezes se confunde, embora tenham diferenças significativas:

*The terms **performance budgeting** and **program budgeting** tend to be used interchangeably, but they are not synonymous. In performance budgeting, programs are generally linked to the various higher levels of an organization and serve as labels that encompass and structure the subordinate performance units. These units – the central elements of performance budgeting – are geared to an organization’s operational levels, and information about them is concrete and meaningful to managers at all levels. Program budgeting, on the other hand, might not incorporate performance measurement, yet may still be useful for delineating broad functional categories of expenditure for review at higher levels. Overall, performance budgeting tends to be retrospective, focusing on previous performance and work accomplishments, while program budgeting tends to be forward looking, involving policy planning and cost and spending forecast. (Hyde, 1992, p. 324)*

Desde o início dos anos 1990 observa-se uma retomada do orçamento por performance, no contexto da “nova administração pública” (Ferlie e outros, 1996) e da tendência de reforço das condições necessárias à responsabilidade fiscal,

consistindo a diferença, em relação ao “velho orçamento por performance”, na inclusão de mecanismos mais sofisticados de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e na adoção de tratamento mais flexível para correções de rumos, com conseqüentes modificações em programas, projetos e dotações.

O orçamento base-zero⁶ foi desenvolvido no interior da Texas Instruments no início dos anos 1970, por Peter Pyhrr, sendo posteriormente implantado no Estado da Geórgia por Jimmy Carter, que o carregou para a esfera federal quando elegeu-se presidente. Ele parte do princípio de que a cada ano devem ser zeradas todas as dotações orçamentárias, não existindo nenhuma que deva receber recursos sem justificativas e avaliações abalizadas de sua importância e das necessidades financeiras decorrentes. Propõe-se até mesmo que para cada “pacote de decisão” (conceito-chave dessa metodologia orçamentária) avalie-se a conseqüência de não realizar os gastos, a fim de que fique claro que essas conseqüências têm um custo superior ao existente para o caso de a decisão ser tomada e bancada com os recursos solicitados.

O orçamento participativo⁷ (mais apropriadamente orçamentação participativa) é uma tentativa recente (anos 1980), ainda não consolidada, irradiando-se do Brasil para outros países, de promover uma maior aproximação entre representantes e representados no processo de tomada de decisão para destinação de recursos públicos, especialmente investimentos. Sua grande promessa é diminuir o fosso que separa representantes de representados na desgastada democracia representativa tradicional. Por enquanto se aplica apenas a esferas subnacionais de governo, principalmente a local.

⁶ Sobre orçamento base-zero, ver Pyhrr (1972).

⁷ Sobre orçamento participativo, ver Pires (2001)

Muito esquematicamente, as diferentes metodologias orçamentárias têm os seguintes focos principais (embora não exclusivos):

Quadro 2

O foco principal de cada metodologia orçamentária

Metodologia orçamentária	Foco principal
Tradicional	Processo: controle da decisão de um poder pelo outro (quanto é gasto, quem gasta, com o que se gasta)
Por programas	Resultado: cumprimento de funções governamentais (com que objetivo se gasta)
Por desempenho	Produto: avaliação/medição de resultados (qual o resultado do gasto)
Base-zero	Vicissitudes do processo decisório: incrementalidade (que gastos podem ser cortados sem prejuízo dos objetivos perseguidos)
Participativo	Vicissitudes do processo decisório: alijamento do interessado (como são tomadas as decisões de gasto)

Pode-se concluir que cada uma das metodologias orçamentárias centra sua preocupação em um aspecto relevante a ser assegurado à decisão e execução orçamentárias, aspecto este menos bem cuidado nas outras metodologias. Trata-se,

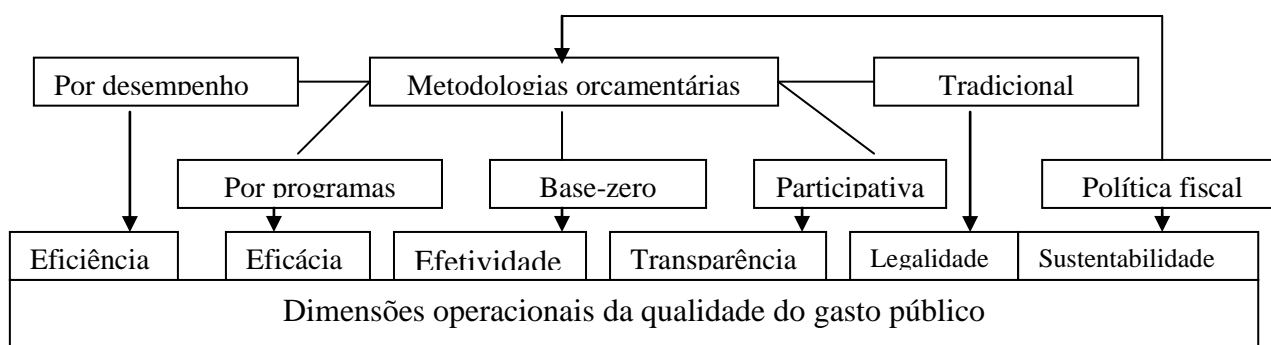
pois, não de metodologias concorrentes, mas complementares. Apesar disso, não se chegou, até hoje, a uma metodologia que, única, carregue as qualidades de todas as precedentes. Por este motivo, a gestão orçamentária mais bem embasada é aquela que procura incluir todas as preocupações centrais das metodologias orçamentárias conhecidas. Na medida em que isso ocorra, estar-se-á assegurando, com a articulação das técnicas orçamentárias entre si, a busca de atendimento a todas as dimensões qualificadoras do gasto público, anteriormente apresentadas. Haverá respostas qualificadas para todas as questões relevantes acerca do gasto: quanto se gasta, quem gasta, com o que se gasta, com que objetivo, com que resultado prático, com que cuidado para evitar desperdícios, com que grau de abertura à participação e fiscalização dos interessados.

4. Articulação entre metodologias orçamentárias e qualidade do gasto público

Esquemáticamente obtém-se o seguinte modelo de gestão orçamentária articulando-se conceitos/dimensões da qualidade do gasto público e as diferentes metodologias orçamentárias disponíveis:

Diagrama 5

Técnicas orçamentárias e dimensões da qualidade do gasto público



A sustentabilidade (única dimensão operacional da qualidade do gasto público não diretamente ligada a uma metodologia orçamentária específica, no diagrama acima) é pressuposta neste modelo. Ou seja, toma-se a responsabilidade fiscal como dada, praticada antes no âmbito da política fiscal do que no da política orçamentária, esta hierarquicamente inferior, como já se afirmou.

Considera-se que:

- o orçamento tradicional contribui principalmente para a legalidade, pois existe fundamentalmente para que haja o controle político da sociedade,

por meio de seus representantes, sobre as decisões e sobre a realização de gastos;

- o orçamento por programas ajuda a atingir a eficácia dos gastos, na medida em que organiza as decisões e sua execução em conjuntos organizados de ações (programas, projetos e atividades) destinadas ao cumprimento de funções governamentais; será, evidentemente, tanto melhor aplicado quanto maior for a importância que tenha o planejamento e o processo definidor das políticas públicas no governo que o adota;
- o orçamento por desempenho, ao preocupar-se com a avaliação dos resultados das ações, oferece melhores condições para que seja atingida a eficiência (melhor relação custo-benefício); é coadjuvado pela contabilidade de custos e pelos sistemas de indicadores de desempenho
- o orçamento base-zero ajuda a tornar mais efetivo o gasto público, ao contribuir para a eliminação de gastos inerciais, muitas vezes desnecessários;
- o orçamento participativo aumenta a transparência das decisões e dos dispêndios propriamente ditos, posto que traz para um grupo maior de interlocutores as informações a respeito deles; pode ser fortalecido pela existência concatenada de conselhos gestores de políticas públicas com representantes populares.

O uso concomitante de elementos de todas as metodologias orçamentárias não é uma decisão, e menos ainda uma agenda, de fácil implementação, mas certamente poderia cumprir um papel muito relevante como qualificador do gasto público. Superadas as circunstâncias dificultadoras, em que o orçamento público não passa de mero rito da democracia representativa – situação encontrada em muitos

países – talvez o mais plausível seja eleger uma metodologia básica (orçamento por programas, por exemplo) e reforçá-la tanto quanto possível com elementos das outras. Este procedimento teria vantagens sobre a busca desenfreada por inovações - tão característica de períodos de transformação intensa, como a atual - na tentativa de melhorar a qualidade do gasto público, pois estar-se-ia trabalhando sobre uma base de conhecimentos consolidados (as diferentes metodologias orçamentárias, já utilizadas, comparadas e criticadas), que basta visitar e colocar em diálogo uma com a outra.

Essa proposta é certamente suscetível de inúmeras críticas baseadas nos destrutivos ataques, tão conhecidos (Wildavisky, 1969; Schick, 1971 e Dean, 1989, por exemplo), às pretensões exageradas, às dificuldades institucionais e ao imenso volume de trabalho implicados pelas metodologias orçamentárias existentes. Se não é possível antepor a elas uma contestação cabal, é conveniente lembrar que as técnicas administrativas e os aparatos computacionais atualmente disponíveis as relativizam parcialmente, uma vez que algumas dessas críticas ganharam densidade em momentos em que estas técnicas e aparatos não eram tão poderosos como hoje são, a ponto de ser possível a gestão orçamentária de um governo local de médio porte utilizando-se um computador pessoal e um *software* disponível em qualquer revendedor do ramo. Além disso, não obstante todas as críticas, a orçamentação continua sendo uma necessidade imperativa em todos os governos.

Essa proposta é também vulnerável à rotulação de eclética e, como tal, sujeita a pecar pela falta de embasamento metodológico consistente. A ela é possível reagir afirmando que em teoria orçamentária este não passa de um simples “pecado venial”. “Pecado capital”, neste campo, são os fundamentalismos, obstáculos que

são para que se encontrem soluções criativas e potencializadoras dos fazeres governamentais.

Conclusão

Na discussão contemporânea sobre o novo papel do governo e sobre a reforma do Estado assume grande importância a compreensão acerca da qualidade do gasto público, a ser preservada e ampliada qualquer que seja a postura assumida no tocante às funções reservadas ao setor público e às características a serem asseguradas às instituições governamentais.

Eficiência, eficácia, efetividade, legalidade, legitimidade, transparência e sustentabilidade são dimensões da qualidade do gasto público que devem ser perseguidas por qualquer governo que, respeitados os preceitos fundamentais da democracia, tenha por objetivo funcionar a contento para cumprir os papéis a ele atribuídos pela sociedade.

O orçamento público é, há oito séculos, o instrumento básico de controle dos gastos governamentais, tendo passado por mudanças profundas desde o segundo pós-guerra. Metodologias de gestão dos recursos públicos como o orçamento por desempenho, o orçamento por programas e o orçamento base-zero revolucionaram a capacidade de planejamento e controle dos gastos públicos, melhorando substancialmente sua qualidade em termos gerenciais e políticos.

Atualmente, e desde o final do século XX, o orçamento público vem sendo pressionado para responder a novas demandas, como a sustentabilidade (do tipo expresso no conceito recente de responsabilidade fiscal) e a legitimidade ampliada, tal como proposta pelos defensores do orçamento participativo, insatisfeitos com a

legitimidade formal propiciada pela democracia representativa tradicional. Daí decorrem os esforços de inovação representados pelas metodologias de orçamento participativo (*empowerment*) e do “novo orçamento por desempenho”⁸ (que incorpora elementos do velho e agrega medidas explícitas de avaliação de desempenho e de prestação de contas - *accountability*).

Uma das mais promissoras formas de assegurar a qualidade do gasto público, em todas as suas dimensões, é planejá-lo e controlá-lo fazendo uso de elementos-chave de todas as metodologias orçamentárias disponíveis, uma vez que cada uma delas, isoladamente consideradas, prioriza apenas uma das dimensões qualificadoras do gasto público, conforme indicado no diagrama 5.

Embora se trate de uma prática de gestão dos recursos financeiros estatais que coloca muitos desafios, não pode ser descartada por isso, pelo menos por quatro razões: 1) desde que surgiu até hoje, o orçamento público tem sido objeto permanente de reformas, na tentativa de responder aos novos desafios enfrentados pela sociedade e pelos governos; hoje, trata-se de fazer a tentativa de unir numa só todas as metodologias existentes, aproveitando as maiores contribuições de cada uma para elevar a qualidade do gasto público; 2) existem e continuam a surgir numerosas propostas para elevar a qualidade do gasto público, muitas delas exigindo mudanças de procedimentos e criação de mecanismos que oferecem elevados riscos de desarticulação institucional; em comparação com os desafios apresentados por essas propostas, talvez os enfrentados pelo esforço para unificar as diferentes metodologias orçamentárias seja até pequeno; 3) nenhuma das reformas orçamentárias anteriores teve à disposição tantos recursos tecnológicos como a atual, o que permite que hoje sejam feitas propostas mais ousadas; 4) por

⁸ Sobre o “novo orçamento por desempenho”, ver Diamond (2005).

mais que se reduza o papel do governo na economia e por mais que suas funções sejam cumpridas fazendo uso de formas de gestão dos recursos que lhe diminuam o poder de decisão alocativa, ainda assim restará muito a ser controlado pelo orçamento público.

Referências bibliográficas

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (Org.) (1998a). *Reforma do Estado para a cidadania – A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília/São Paulo: ENAP/Ed. 34.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (Org.) (1998b). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Ed. FGV.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (Org.) (1999). *O público não-estatal na reforma do Estado*. São Paulo: Ed. FGV.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Wilhelm, Jorge e Sola, Lourdes (1999). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo/Brasília: Ed. UNESP/ENAP.

Dean, P. N. (1989). *Presupuestación del gobierno en países en desarrollo*. Londres y Nueva York: Routledge.

Diamond, Jack (2005). De la presupuestación por programas a la presupuestación por desempeño: el desafío para las economías de los mercados emergentes. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires (ASIP), año XXXIII, n. 57, p. 87-125, mar.-abr.

Ferlie, Ewan; Asburner, Lynn; Fitzgerald, Louise e Pettigrew, Andrew (1996). *A nova administração pública em ação*. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

Hinrichs, H. H. e Taylor, G. M. (Org.) (1974). *Orçamento-programa e análise custo-benefício*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Hyde, Albert C. *Government Budgeting: Theory, process, politics*. 2d. ed. Pacific Grove, Ca: Brooks/Cole Publishing Co., 1992.

Jensen, Michel C. and Mekling, William H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, n. 3, p. 305-60.

Keynes, John M. (1936). *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Kopit, George and Symansky, Steven (1998). *Fiscal policy rules*. IMF Occasional Paper 162. Washington: Monetary International Fund.

Le Grand, Julian and Bartlett, Will (1993). *Quasi-markets and social policy*. Palgrave Macmillan.

Mueller, D. C. (1976). Public choice: a survey. *Journal of Economic Literature*, v. 14, n. 2, p. 395-433, jun.

Musgrave, Richard A. e Musgrave, Peggy B. (1973). *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Campus/ EDUSP, 1980.

Pires, Valdemir (2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Manole.

Osborne, D. e Gaebler, T. (1993). *Reinvenção do governo*. Brasília: MH Comunicação.

Peacock, Alan (1992). *Elección pública – Una perspectiva histórica*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

Potter, Barry H. y Diamond, Jack (1999). *Pautas para la gestión del gasto público*. FMI

Pyhrr, Peter A. (1972). *Orçamento base-zero. Um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas*. São Paulo: Ed. Interciência/Edusp, 1981.

Rabin, Jack (2000). *Performance-based budgeting: an ASPA classic*. Boulder CO: Westview Press.

Ricardo, David (1817). *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

Say, Jean-Baptiste(1803). *Tratado de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Schick, A. (1971). *Innovación presupuestaria em los Estados Unidos*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Tullock, Gordon; Seldon, Arthur e Brady, Gordon L. (2000). *Falhas de governo – Uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

Wildavsky, A. (1969). *Planeamiento-programación-presupuestación: rescatando el análisis político del SPPP*. Washington, D.C.