
CONTROLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Álvaro Martim Guedes *

INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é um instrumento que teve a sua origem histórica derivada da necessidade de impor um limite à arrecadação de impostos. Posteriormente, o ideário liberal, presente na primeira revolução industrial na Inglaterra, formulou um princípio de equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Esse princípio, que propunha a busca permanente de um controle de restrição financeira dos governos, passou a ser o principal fundamento à existência de orçamentos públicos, aprovados, desde então, na forma de lei.

A condição de instrumento de restrição de valores das contas governamentais acabou por atribuir também ao Orçamento Público, com o decorrer do tempo, outra condição, a de meio efetivo de controle das ações pretendidas pelo governantes. Isso se deu devido ao fato de que os valores associados a itens de gasto e de receita permitiam vislumbrar o que se pretendia realizar dadas as bases do financiamento estatal. Foi então essa condição, enquanto instrumento de controle mais abrangente, que permitiu, nas últimas décadas, acrescer ao Orçamento a finalidade de instrumento de integração das diversas políticas públicas, dentro de um processo coordenado de planejamento.

Com o acréscimo dessa última finalidade, completou-se um ciclo histórico, interpretado como “revolução orçamentária”, em que se pretendeu atribuir ao Orçamento Público um ilimitado poder disciplinador da ação do estado. As implicações percebidas pelos teóricos do Orçamento Público, de tão profundas, permitiriam à época que alguns autores entendessem ser até prescindível a necessidade de o poder legislativo participar de muitas das decisões do poder executivo (BURKHEAD, 1971: 38).

No Brasil, em sintonia com a concepção de “revolução orçamentária”, foi introduzida, durante a década de 60, a técnica de orçamento por programas recomendada pela Organização das Nações Unidas, ONU. Essa técnica seria uma forma de possibilitar, simultaneamente, disciplina fiscal, objetividade na hierarquia dos gastos públicos e, por conseqüência, desenvolvimento econômico.

As mudanças ocorridas no Brasil, naquele período, não se restringiram somente a técnica orçamentária inovadora. Visaram redefinir toda a administração pú-

* Professor Assistente Doutor do Departamento de Administração Pública da UNESP-FCL/Car, atuando na área de Contabilidade e Finanças Públicas. Graduado, mestre e doutor pela E.A.E.S.P. da FGV.

blica, antes centrada no Departamento Administrativo do Setor Público, DASP, pela criação de sistemas de planejamento, administração de pessoal, patrimonial e financeira e, também, de órgãos estatais específicos para o suporte desses sistemas. Todas essas modificações decorreram da edição do Decreto-Lei 200/67 que retirava do DASP a centralização da administração do estado e a substituía por sistemas administrativos disseminados em todos os órgãos públicos.

O sistema de planejamento, previsto no DL 200/67 e almejado pela adoção do Orçamento-Programa, visava, sobretudo, a uma forte centralização no poder executivo estatal dos propósitos e dos meios das ações públicas. Decorridas algumas décadas de experiência do Orçamento-Programa, agora há uma possibilidade de mudança profunda na concepção de Orçamento Público em uso no Brasil. Está previsto um processo de descentralização da gestão financeira na Emenda Constitucional número 19, EC 19, aprovada em 1998. Essa mudança certamente exige também a ocorrência de modificação na técnica orçamentária empregada, particularmente quanto aos seus objetivos e meios de controle.

O presente texto pretende indicar quais são as possíveis conseqüências da diretriz de descentralização incluída na EC 19 sobre a atual maneira de formular, acompanhar e avaliar o Orçamento Público no Brasil.

O ORÇAMENTO PROGRAMA NO BRASIL

A primeira tentativa, no Brasil, de uso da técnica de orçamento por programas ocorreu no extinto estado da Guanabara no ano de 1963. Decorridas algumas experiências iguais em outros estados, o uso do Orçamento-Programa, como forma de apresentação do Orçamento Público, foi tornado obrigatório para todos os entes da Federação, pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Simultaneamente ao novo formato orçamentário, foram criadas secretarias de planejamento e apresentadas na Constituição Federal mudanças que retiravam do Legislativo a capacidade de modificação parcial da proposta de lei de orçamento enviada ao congresso pelo executivo. O legislativo, segundo a Constituição Federal de 1967, poderia aprovar ou não o todo da proposta de Lei Orçamentária e ficava impedido de fazer modificações. Mesmo detendo o poder de veto à proposta de Lei de Orçamento, o legislativo carecia do principal poder que era o de sugerir a alteração da mesma.

Esse conjunto de medidas apoiava-se na idéia de possibilitar uma ação estatal tecnicamente formulada, isenta de um debate político e orientada por um planejamento apresentado num Plano Nacional de Desenvolvimento, PND. Tal intenção pretendia, acima de tudo, fazer prevalecer as decisões estatais com fundamento em argumentos técnicos de racionalidade administrativa.

No entanto, logo nos primeiros anos de aplicação da nova técnica de orçamento por programas, foi possível perceber a sua inviabilidade para, logo em seguida, atribuir à incompetência e falta de poder de decisão dos servidores públicos a responsabilidade pela falha no uso da nova técnica (BELCHIOR, 1976: 20).

Naturalmente não é possível restringir tanto assim a análise dos problemas ocorridos. O que aconteceu foi que as propostas da reforma administrativa de então detinham a equivocada intenção de impor ao estado a supremacia da técnica na condução de questões públicas; esse fato justificava, por sua vez, impedir o debate político durante o processo orçamentário.

Apesar disso, a nova técnica de orçamento introduziu um avanço, ao estabelecer uma classificação das despesas públicas por funções de governo. A inovação permitiu uma visão de conjunto das despesas, que possibilitava comparações dos percentuais de gastos entre diferentes políticas públicas identificáveis nas funções.

A classificação, denominada funcional-programática, superava as anteriores em muitos aspectos. Com ela tornou-se possível correlacionar os recursos do orçamento a finalidades mais genéricas, independentemente *de quem* os executava ou *no que* eram gastos, como era o modo habitual de classificação das despesas por órgãos responsáveis e objetos de compra. Assim, pelo menos no lado da despesa, foram criadas condições para ampliar as análises orçamentárias, ao tornar mais explícitos os motivos que levariam a diferentes quantidades consignadas entre funções governamentais.

No entanto, a maior parte dos totais de gastos ainda hoje apresentados na peça orçamentária são resultantes de decisões pontuais sobre itens, tomadas isoladamente em cada órgão. Isso porque os formulários utilizados para a solicitação de recursos orçamentários são preenchidos por funcionários das áreas financeiras que não se orientam por um plano integrado de ação. As solicitações de recursos, através de formulários próprios, ocorrem dentro de processos administrativos rotineiros que buscam somente adaptar os pedidos à restrição de recursos indicada em outros documentos de orientação dos órgãos centrais de controle.

Essa situação colabora para uma fragmentação da compreensão da finalidade de uso e das solicitações das verbas feitas em cada Unidade Orçamentária¹, que resulta em um consolidado de valores representativo de uma simples soma aritmética, com pouco fundamento além do mero provisionamento para cobrir gastos.

Assim, a maior soma de recursos expressa no Orçamento Público representa somente um total de valores rotineiramente somados e não expressa um conjunto articulado de ações de governo integrado ao um planejamento² que de fato oriente as decisões dos servidores públicos no seu cotidiano de trabalho.

¹ O Art. 14, da Lei 4320/64, define que “*constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias*”. A idéia de Unidade Orçamentária, U. O., traduz a intenção de articular a necessidades de recursos financeiros tendo em vista a execução de serviços e foi essa Unidade a eleita para orientar a criação da peça orçamentária.

² A Constituição Federal brasileira de 1988 veio tentar diminuir essa limitação pela introdução de uma lei anterior à de orçamento, que o definiu por diretrizes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO.

De qualquer maneira, as expectativas de fazer do processo orçamentário um disciplinador da programação (MARTNER, 1971: 27) não foram atendidas pela experiência de orçamento por programas no Brasil e, portanto, foram frustradas as intenções de obter uma técnica única e segura de promoção do desenvolvimento econômico. O âmbito geral dos orçamentos públicos aprovados nas últimas décadas no Brasil, seja nos Estados e Municípios ou na União, continua centrado em ações pontuais e não em visões prospectivas articuladas.

Mesmo as recentes tentativas em estabelecer para o Governo Federal metas plurianuais é ainda restrita aos valores a serem investidos. A maior parte dos recursos, empregada nos gastos correntes, é orientada, na realidade, por uma inércia nos itens de consumo. Os recursos não são solicitados e empregados em cada unidade governamental objetivando claramente empreender ações.

Tal deficiência - constatada pela inexistência de planos que consigam entre dois períodos alterar substantivamente os valores correntes dos gastos - revela que o Brasil ainda carece de um real sistema de planejamento. Este deveria ser mais consequente e incisivo, para submeter e flexibilizar as decisões da política fiscal de longo prazo a um conjunto coerente de diretrizes, metas e programas que agregasse, de fato, gastos correntes e de investimento.

A bem da verdade, o que ocorre, apesar do emprego do orçamento por programas há décadas, é que muitas das decisões orçamentárias são orientadas mais por particularidades, que refletem uma difusão de propósitos, do que por políticas públicas articuladas. Isso nos obriga a concluir que o Orçamento Programa no Brasil é uma técnica que apresenta pouca relevância prática na tomada de decisões por órgãos centrais de planejamento.

A DESCENTRALIZAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1998

A descentralização é inequivocamente o objetivo de maior impacto presente no texto da Emenda Constitucional número 19, EC 19. Alguns dos itens que constituem a EC 19, embora em menor quantidade do que outros que versam sobre questões vinculadas à contratação, remuneração e regime de trabalho de servidores públicos, têm a explícita intenção de promover uma descentralização e serão de maior significado no longo prazo, se transformados em ações concretas.

Nesse sentido, é necessário chamar a atenção para a introdução do Parágrafo 8º do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, CF/88. A redação desse novo artigo, introduzido pela EC 19, é a seguinte:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade cabendo á lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Há um quadro comparativo³ (divulgado pela Internet) entre o texto constitucional existente e as alterações introduzidas pela EC 19, elaborado pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, MARE. Na análise deste novo Parágrafo 8º, o quadro comparativo indica que a aplicação de tais contratos de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira seria para “*propiciar o controle com base em resultados*”.

Essa nova forma de controle, proposta na EC 19, difere daquela do orçamento-programa, cujo controle de desempenho é centrado nas realizações presentes nos programas (MARTNER, 1971: 28). A distinção é que realizações são metas quantificáveis e resultados são os efeitos pretendidos de aspecto qualitativo (GUEDES, 1999: 76-80).

O que se percebe é que a EC 19 propõe uma revisão do conceito atual de controle que, quando associado ao Orçamento Público, é interpretado como o ato de liberar ou não os recursos dotados⁴. É necessário entender que o controle na administração pública brasileira sempre foi restrito ao aspecto da proibição administrativa. Jamais a atividade controladora foi na nossa administração pública interpretada como algo para além da centralizada fiscalização do cumprimento da Lei de Orçamento. Esta concepção condiciona o Orçamento Público a ser mera “*lei de meios*” pelos quais o estado se desincumbe de suas obrigações. Isso reduz o papel do orçamento à condição de instrumento de cerceamento e restrição e limita a atividade de gestão orçamentária à busca permanente do equilíbrio entre receitas e despesas.

A introdução de uma relação contratual de maior autonomia para os órgãos públicos, prevista na descentralização, contrapõe-se diretamente a esta subutilização dos mecanismos orçamentários. Está presente na EC 19, conseqüentemente, a indicação de uma nova metodologia de trabalho estabelecendo outra maneira que não somente o controle da verba dotada para gerenciar o orçamento.

Conforme a transcrição do parágrafo 8º revela, a EC 19 prevê regulamentação legal de caráter complementar às leis orçamentárias. É certo que estas duas leis regulamentarão aspectos distintos. A lei de Orçamento Público deverá abranger a universalidade dos valores monetários mobilizados pelo estado. A lei de regulamentação dos contratos entre tesouro e órgão versará sobre aspectos específicos que terão reflexos indiretos sobre os valores dotados no orçamento. É o caso específico do inciso II do parágrafo 8º sobre “*os controles e critérios de avaliação de desempenho*”.

O objetivo é o da convivência de contratos regulamentados de repasses aos órgãos públicos em conjunto com a Lei de Orçamento. Existem várias conseqüências possíveis:

1. As agências centrais de controle orçamentário e financeiro deverão ser múltiplas em suas habilidades controladoras para atender a diversidade dos contratos. O atendimento a esta multiplicidade poderá implicar no compartilhamento das

³ Este quadro comparativo foi obtido por *download* em dezembro de 1998 através do *site* <http://www.mare.gov.br>.

⁴ Esse processo de liberação de recursos é o denominado *ordenamento da despesa*, peculiar ao padrão adotado na atividade controladora externa e interna relativa a gestão orçamentária e financeira. O que se pretende é que seja superado dada a sua excessiva restrição formal.

decisões de repasses de verba e na minimização da interferência central sobre a realização de despesas e, portanto, no aumento da responsabilidade (*empowerment*) dos agentes executores das despesas.

2. Os diversos contratos detêm um potencial prazo de validade distinto da Lei de Orçamento, assim, abre-se a perspectiva de regulamentos de gastos não restritos ao ano fiscal.

3. A multiplicidade de instrumentos voltada para controle de resultados significa que haverá também uma diferenciação de como hoje se faz o controle. Por consequência, a Lei de Orçamento deverá compartilhar sua exclusividade na determinação da política fiscal e na gestão orçamentária e financeira.

4. A tentativa de encontrar um meio de convivência entre a Lei de Orçamento e as leis contratuais levará à redefinição de todo o processo orçamentário.

Todas estas implicações decorrem da introdução de um novo instrumento de controle agregado ao Orçamento Público. Tal instrumento, consagrado na França desde os anos 70, é o Contrato de Gestão. Há uma relativa novidade e pouca experiência prática em torno desta proposta no Brasil. No entanto, o modelo de controle por Contratos de Gestão parece ser o único meio capaz de viabilizar a reforma ao promover autonomia gerencial aos órgãos públicos.

O modelo, conforme a experiência francesa, visa a estabelecer uma relação entre órgão central e qualquer agência executora expressa claramente em um documento específico, denominado como Contrato de Gestão. Com base neste documento recursos serão repassados aos mais diferentes órgãos de Estado em consonância com ações previstas explicitamente em políticas públicas, a serem materializadas pelas agências receptoras dos recursos. Essa função de documento norteador de repasses, agora atribuída ao Contrato de Gestão e antes exclusivamente ao Orçamento Público, difere por permitir a introdução de diversificados parâmetros, ante as particularidades de cada situação, que não somente o provisionamento direto de recursos.

Com o uso dos Contratos de Gestão será realmente possível estabelecer e verificar se as distintas políticas públicas estarão sendo efetivamente pertinentes. Em resumo, os Contratos de Gestão, poderão permitir um controle de resultados em detrimento do formal controle de meios.

A introdução desse instrumento e seu uso disseminado exigirão, naturalmente, múltiplas modificações em direção à autonomia gerencial dos órgãos públicos. Essas modificações, obrigatoriamente, irão alterar o âmago da atual forma de gestão orçamentária dos recursos financeiros. Desarticular o que hoje está estabelecido em prol da descentralização é atingir estrategicamente uma função que há décadas vem sendo fortemente centralizada. A seguir, refletirei sobre cada um dos itens acima mencionados como possíveis consequências.

A REDEFINIÇÃO NO PAPEL DAS AGÊNCIAS CENTRAIS DE CONTROLE

O controle financeiro e orçamentário central em geral é distribuído entre duas agências distintas. Uma faz o controle de acompanhamento da execução do orçamento e normalmente está vinculada aos órgãos de Planejamento. A outra realiza o con-

trole de caixa e se vincula aos órgãos da Fazenda. Essa divisão facilita que a existência de disponibilidades no caixa se torne o condicionante principal da execução do orçamento e, também, reforça a visão de que gestão orçamentária é somente a decisão de liberar os recursos do Tesouro.

Frente à descentralização é esperado que ocorra uma mudança na gestão orçamentária. É previsível que os responsáveis no Tesouro pelo controle central passem a se orientar por dados não somente os relativos às disponibilidades de caixa. A nova orientação poderá induzir os gestores do Tesouro a compartilhar as decisões antes de efetivá-las, pois precisam agregar informações de que não dispõem. Além do mais, os gestores deverão evitar que a unilateralidade das deliberações inviabilize a autonomia administrativa. É claro, também, que decisões compartilhadas exigem uma reciprocidade, ou seja, as decisões do controle central, tendo em vista preservar montantes mínimos de saldos de caixa, não podem ser desconsideradas.

O fato é que recai sobre os órgãos centrais de controle orçamentário a necessidade da introdução de novos elementos que balizem a sua atuação. Esses órgãos de autorização da liberação de recursos não mais poderão permanecer em oposição aos órgãos receptores, deverão aceitar novos indicadores na condução do seu trabalho (OCDE, 1997: 15) e, além de tudo, não mais poderão interferir diretamente em todas as decisões de gasto.

A alteração mais necessária reside na mudança de enfoque de análise dos órgão centrais, frente às necessidades dos órgãos executores de despesa. Estes não poderão continuar a ser vistos como se fossem agentes perdulários que merecem permanente desconfiança. O que se deve promover com a descentralização é a autonomia e não a tutela estatal cerceadora.

Exercer um controle fiscal não deve, portanto, continuar a ser visto como simplesmente fazer restrições. Caberá aos controladores centrais do orçamento passar a interpretar mais amplamente as conseqüências das necessidades de caixa em contraposição às ações dos órgãos públicos. A solução aponta para uma aproximação mútua de propósitos entre o equilíbrio de caixa e a continuidade das atividades, intermediados por indicadores de efetividade.

O novo papel esperado dos órgãos de controle central passa por uma positiva mudança na cultura de controle do setor público. As decisões, a cada momento, quanto à condução da política fiscal e ao equilíbrio de caixa, não deverão ser tomadas, desconhecendo a especificidade de cada política pública em andamento e de cada compromisso assumido por cada órgão.

Caso a condição de respeito às necessidades dos órgãos não seja observada, as decisões permanecerão sendo tomadas exclusivamente tendo por base quantidades monetárias. Assim, continuarão a ocorrer aproximações indevidas entre gastos que estão a serviço de propósitos distintos. Isso significa que é necessário que se passe a decidir sobre eventuais contenções de gastos, durante a execução do orçamento com, base, também, nas implicações dos cortes sobre a autonomia de cada órgão e sobre os prejuízos sociais, muitas vezes irreversíveis.

O conjunto de problemas, sempre presentes nas decisões cotidianas dos órgãos centrais de controle, poderá ser, em grande medida, superado pela utilização de Contratos de Gestão. A peça única Orçamento Público, dada a sua abrangência, poderá ser mais bem utilizada pelos órgãos de controle central se complementada por Contratos de Gestão. De tal maneira a resultante redefinição da forma de atuação das agências centrais de controle poderá representar a aceitação da diversidade de propósitos, a heterogeneidade das políticas públicas e o abandono da cultura de restrição.

OS PRAZOS DAS LEIS QUE REGULAMENTAM OS CONTRATOS DE GESTÃO

Um dos princípios que orientam o orçamento e que tem grande importância gerencial é o da periodicidade. Presente na prática administrativa e na legislação, é de grande utilidade, devido à referência clara que fornece. Um período de validade oferece um parâmetro bem definido para determinar montantes de gasto, frente às disponibilidades de receitas. Retirá-lo da orientação do processo de orçamentação implica em fazer da gestão financeira um ato aleatório, pois a capacidade de previsão seria restringida a prazos curtos senão fatalmente comprometida.

Os Contratos de Gestão não podem ser instrumentos introduzidos, desconhecendo-se o processo já definido em torno do orçamento. Este processo, por sua regularidade, cria a possibilidade de um amplo e organizado contato entre os diferentes níveis hierárquicos da administração e, também, entre distintas forças políticas pelo esforço anual de alocação de recursos. A segura periodicidade do processo não deve ser abandonada, ao incluir os Contratos de Gestão para promover a autonomia orçamentária e financeira.

Além do mais, tanto por seu significado na cultura organizacional pública, como por seu valor democrático de interação entre agentes políticos, o Orçamento Público, como uma única referência comum na programação do conjunto de ações públicas, deverá cumprir um papel estratégico na descentralização administrativa. Sem um acompanhamento consolidado das contas públicas, será impossível garantir uma gestão autônoma dispersa entre órgãos.

Os prazos de validade dos Contratos, por sua vez, frente ao pretendido pelos órgãos, em cada caso, poderão necessitar ultrapassar os anos fiscais. Não há, porém, maiores problemas, além de ter que condicionar, no Orçamento Público, parcelas de valores na abrangência dos Contratos de Gestão. Naturalmente, a cada vez que se estabeleça anualmente a Lei de Orçamento, poderão, por consequência, serem revistas as metas de desempenho firmadas nos Contratos. Em princípio, a convivência entre a Lei de Orçamento e os Contratos de Gestão é possível e razoavelmente simples, desde que a supremacia do Orçamento Público seja resguardada.

Essa condição significa reafirmar o Orçamento Público como o instrumento principal a ser observado na formulação de cada Contrato de Gestão.

Caberá somente à lei, prevista no parágrafo 8º, indicar os prazos dos Contratos (se por mais de um ano ou não), órgãos de controle, indicadores básicos, objetivo da avaliação, penalidades previstas no caso do não cumprimento etc., que permitam o uso concomitante do Orçamento Público e dos Contratos de Gestão. Assim, apesar de existirem prazos distintos e de versarem igualmente sobre matéria financeira, tanto os Contratos como o Orçamento poderão ser utilizados em conjunto, sem maiores dificuldades práticas.

O CONTROLE VOLTADO PARA OS RESULTADOS

Como foi visto anteriormente, será com base nos Contratos de Gestão que o gerenciamento de recursos poderá observar outros critérios que não mais os de restrição, cujo fim último é exclusivamente voltado para o equilíbrio financeiro. Se novos parâmetros passarem a ser considerados na gestão financeira e orçamentária pública, os órgãos que porventura estejam com domínio de suas ações (no sentido de estarem realizando as ações que foram contratadas) não serão indevidamente prejudicados por cortes indistintos de verbas, frente às necessidades conjunturais de contenção de recursos do caixa.

Os Contratos de Gestão, em princípio, criarão a possibilidade de uma gestão orçamentária mais discriminatória, seletiva. A alteração poderá trazer reflexos positivos diversos de fortalecimento da autonomia gerencial - tal como a possibilidade de premiação da eficiência por permitir que os recursos orçamentários, eventualmente economizados por um órgão, sejam acrescidos, e não suprimidos, nos novos orçamentos⁵. Será possível, pela adoção dos Contratos de Gestão, superar a limitada sistemática de controle orçamentário por verificação de procedimentos nos gastos, conhecida por “ordenamento da despesa”.

A forma de executar o orçamento, orientada pelo controle de resultados, corresponde a aceitar o que ocorre na coletividade, como orientação principal das ações públicas. Com tal aceitação, poderemos elevar os problemas sociais para a condição *sine qua non* das organizações públicas. Isso abrirá a possibilidade para gerenciar as organizações públicas exclusivamente em função dos problemas encontrados na sociedade e tornará possível fazer com que qualquer modificação nos problemas sociais implique em alguma simultânea modificação nas organizações públicas.

A situação de dupla alteração (nos problemas enfrentados e nas organizações) gera uma relação de correção e adaptação permanente da organização com o ambiente social em que se insere. A proposta de controle por resultados embute, portanto, um processo de controle organizacional de auto-referência e de auto-resultado (Schwaninger, 1998: 8).

⁵ A prática, na execução do orçamento, é de que as dotações orçamentárias que não tenham sido utilizadas até o final do ano não sejam novamente consignadas no orçamento subsequente. Para fugir a essa situação, classificada como “economia orçamentária”, é comum que, ao final de cada exercício, as Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução dos gastos gastem rapidamente toda a verba disponível para evitar, no ano seguinte, a punição de não obtê-las novamente.

O novo tipo de controle orientado pelo que ocorre fora do órgão irá ponderar a ação pública desenvolvida em busca de benefícios públicos com base nos benefícios obtidos. Isso acarretará a incorporação dos múltiplos impactos ocorridos no meio social como os balizadores das ações futuras e da própria organização.

Vincular a perspectiva ao orçamento altera a discussão em torno do mesmo para além da simples mensuração de valores necessários para consignação em itens de despesa frente a um total de receita esperado. Substituir o simples controle de caixa pelo controle de resultados na orientação da gestão orçamentária significará aceitar a complexidade das políticas públicas na determinação do uso dos recursos financeiros.

Naturalmente a aceitação de novos critérios na gestão orçamentária exigirá um longo prazo. Não será somente a existência de um Contrato de Gestão que fará com que todos (governantes, legisladores, servidores públicos e sociedade civil) passem a perceber, interpretar e compreender a efetividade das ações públicas. O que será possível é a criação gradativa de uma nova cultura de resultados catalisada pelos Contratos. O que estes permitirão é o início da percepção de que existe um ambiente complexo, onde os órgãos atuam e que interfere na mesma proporção em que recebe interferência. Isso significa passar a incorporar no cotidiano da gestão pública elementos exógenos consistentes advindos de uma realidade coletiva.

A REDEFINIÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário visa formalmente integrar distintos níveis hierárquicos da administração e o governo. Isso porque, dentre outras características, é o Orçamento Público uma rede de informações (WILDAVSKY, 1986:7-13). Quando desejado é também convocada a coletividade para fortalecer essa integração. As etapas formais percorridas na integração administração/governo pelo processo orçamentário são: elaboração da peça orçamentária pelo Executivo, autorização legislativa, execução da Lei de Orçamento e controle legal. São etapas que também guardam coerência com a necessidade de planejamento.

No entanto, o processo orçamentário seguinte reproduz em boa parte as bases estabelecidas nos Orçamentos anteriores. Isso por dois motivos: primeiro, a receita prevista corresponde, na maioria das vezes, a somente uma expectativa de arrecadação percentualmente superior à anterior - tendo em vista mudanças nos níveis gerais de preços, aumento da atividade econômica ou expansão real da renda - e, segundo, esta receita esperada irá atender a uma enrijecida distribuição relativa da despesa entre órgãos, funções de governo e categorias econômicas. Não ocorrem a cada ano constantes reavaliações substantivas das políticas fiscais que determinem específicos cortes e/ou privilegiem certos gastos. No máximo, persegue-se a tentativa de promover superávites que não explicitam mudanças substantivas além da mera contenção de gastos, aumento de receitas ou ambos em conjunto.

Na prática, o processo orçamentário está condicionado a refletir muito do que já está estabelecido em termos de ação estatal e pouco determina novos rumos qualitativamente distintos nos empreendimentos e nas políticas públicas. Uma demonstra-

ção dessa inércia orçamentária se revela no Artigo 212 da Constituição Federal, que determina um mínimo de dezoito por cento (18%) de aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A preocupação em estabelecer um percentual significativo para uma função de governo estratégica no desenvolvimento social de um País é, sem dúvida, meritória. O problema reside em restringir essa preocupação ao cumprimento de uma norma legal. Cumprir o Artigo 212 não significa necessariamente que houve uma ação efetiva em prol do ensino, é somente uma limitação de gastos aos dezoito por cento.

Os controles legais decorrentes se prendem a constatar se o tal percentual está sendo cumprido ou não. Caso não esteja, e a verificação é uma simples conta aritmética, será punido o responsável pela ação inconstitucional. O prejuízo ou, talvez, o acerto em não fazê-lo nunca irão transparecer.

Os Contratos de Gestão poderão redefinir situações como essa em que as ações públicas são mais dirigidas por tentativa e erro⁶ do que por resultados ou efetividade. Os novos parâmetros presentes nos Contratos poderão determinar ações que irão refletir-se em percentuais de gastos. Assim, será possível reverter o entendimento corrente de que basta uma participação relativa do gastos, consignada no orçamento, para determinar um conjunto de ações pretendidas.

O processo orçamentário poderá permanecer cumprindo exatamente as mesmas etapas hoje existentes. A diferença é que tanto as tradicionais formas de elaboração da proposta orçamentária e do controle legal irão ter acrescentados novos elementos que poderão fazer do processo orçamentário um contínuo meio de aprimoramento da ação governamental. Por isso, o fundamental controle externo peculiar do tradicional processo orçamentário, realizado *a priori* e *a posteriori*, poderá ter acrescentado um meio permanente de correções durante a execução das ações públicas, advindo de um controle de acompanhamento através de Contratos de Gestão.

Pela introdução dos Contratos o processo orçamentário poderá deixar de ser uma seqüência formal de etapas para ser cumprida. Com os Contratos de Gestão, indicadores mais precisos poderão retirar a característica de rito processual da gestão orçamentária e revelar meios mais seguros de tomada de decisão, para obter resultados condizentes com necessidades sociais.

REFLEXOS DA ALTERNATIVA POR CONTRATOS DE GESTÃO

O que se depreende do EC 19 é que há intenção de descentralizar a gestão financeira e orçamentária. Para promovê-la, será necessário utilizar um instrumento de gerenciamento que respeite a distinção das peculiaridades entre os órgãos públicos. A avaliação de resultados é um meio seguro de evidenciar distinções, pois cada resultado é diferente na sua natureza, e, conseqüentemente, pode atender a uma gestão descentralizada.

⁶ A tentativa e o erro são características das eleições, ou seja, será punido o erro ou premiado o acerto no episódico momento das urnas.

O provisionamento direto de recursos orçamentários para a execução de gastos (controle de meios), realizado pelo modo como hoje se faz o controle orçamentário, torna indistintas as agências ao padronizar excessivamente as solicitações de gastos (restrita às notas de empenho). Assim se faz necessário existir um outro instrumento de controle, em que as distinções entre os órgãos sejam explicitadas e que contemple avaliações de resultados. A alternativa para tanto são os Contratos de Gestão.

É claro que a dissociação de propósitos de controle entre o Orçamento Público e os Contratos de Gestão não nega a sua condição comum de instrumentos de gestão orçamentária. Porém, os Orçamentos, como instrumento de controle, apresentam exclusivamente as unidades monetárias como parâmetro, enquanto os Contratos de Gestão agregam diversificados parâmetros.

A concepção de Contratos de Gestão voltados para resultados, no entanto, difere da obtida pela pequena experiência ocorrida no Brasil. Uma tentativa nos anos de 1992 a 1995 pelo Governo do Estado de São Paulo entendia, segundo André (1995: 71), que esses contratos deveriam ser *“instrumentos de uma administração por objetivos no setor público, visando à qualidade de serviços e à eficiência das organizações”*.

Uma administração por objetivos subentende que serão ainda as metas determinadas na programação o principal parâmetro avaliado. Sendo assim, ainda persiste na administração por objetivos uma visão idêntica à de orçamento-programa de orientar as ações somente por realizações. Ao persistir em privilegiar análises de caráter quantitativo, vislumbradas em metas programadas, o controle ainda será feito pelo provisionamento direto de recursos, o que significa que ainda está subjacente a existência de uma centralização de comando de todas as agências com base em unidades monetárias.

Além do mais, é necessário entender que os Contratos de Gestão poderão, para garantir a descentralização administrativa, apontar para outras fontes de financiamento que não a das receitas tributárias.

Devido a todos esses aspectos, o papel a ser atribuído aos Contratos de Gestão será o de efetivar a descentralização de controles financeiros, identificar necessidades de financiamento para além do simples provisionamento financeiro (prover valores para efetivar compras) e transcender as limitações dos controles orçamentários tradicionais.

No entanto, de todos estes itens o que deve ser destacado é que os Contratos de Gestão deverão promover a gestão em busca de resultados. Com isso, mais do que um acréscimo aos controles tradicionais, o Contrato de Gestão deverá indicar uma modificação substantiva. Não bastará repetir formas ortodoxas de realizar planejamentos estratégicos com base em metas. Os resultados que se buscará identificar nos Contratos irão ocorrer na realidade social, dentro de seu dinamismo e de suas contradições, o que significa perceber que os Contratos de Gestão deverão estar a serviço da democratização, o que nem sempre cabe em programas de Governo definidos em metas quantitativas.

O tema Contrato de Gestão é ainda pouco desenvolvido no Brasil. São poucas as experiências existentes e ainda há uma distorção do que se venha a pretender com eles. Os poucos documentos oficiais existentes apontam para esse equívoco conceitual de emprestar aos Contratos de Gestão a característica de buscar atingir resultados previamente determinados com parâmetro em metas que tendem a restritos valores monetários (MARE, 1995: 10).

O mais indicado seria que esses Contratos não fossem excessivamente padronizados, observassem a avaliação do desempenho qualitativa (PINTO, 1986: 83), não contemplassem somente duas partes, Governo e órgão, mas também representações sociais. Se os Contratos passarem a refletir relações contratuais estabelecidas por mudanças qualitativas referentes a políticas públicas certamente terão maior chance de sucesso na promoção da descentralização administrativa.

CONCLUSÃO: UM NOVO CONVÍVIO ENTRE CONTROLE E EFETIVIDADE

A descentralização administrativa, em conjunto com novos parâmetros de financiamento dos órgãos públicos, apresenta uma possibilidade de alteração significativa no processo orçamentário. A minimização do controle centralizado na execução do Orçamento Público e o acréscimo de novos dados de hierarquização de recursos, advindos dos Contratos de Gestão, trarão (GUEDES, 1999: 104) mudanças nas formas de controle, quanto aos seguintes aspectos:

1) O papel do Orçamento poderá ser minimizado enquanto instrumento de barganha política;

2) A apresentação de novos dados associados ao Orçamento poderá exigir a reorganização administrativa com a criação ou alteração dos órgãos de controle interno e externo do Estado;

3) Há um potencial de recuperação dos atributos técnicos relacionados à integração entre planejamento e Orçamento, perseguidos há décadas desde as primeiras tentativas de introdução do Orçamento-Programa.

4) A introdução de metodologias de avaliações dos resultados permitirá, para além da eficiência e eficácia, a verificação da efetividade das ações públicas, sendo esse o elemento de diferenciação essencial com as anteriores mudanças técnicas relacionadas ao Orçamento Público.

Todos os aspectos, acima discriminados, significam a revisão do conceito de controle por limitação dos recursos para a compra de itens. Essa revisão é necessária para que a forma de gerir o orçamento por restrição dos repasses financeiros deixe de tolher iniciativas e desarticular a gestão autônoma.

A adoção de um novo conceito de controle, que atenda à descentralização, depende da existência de unidades autônomas que atuem independentemente da tutela do Estado e que sejam orientadas para atender resultados ocorridos na complexidade das relações sociais. Dado o dinamismo dessas relações, as transformações no meio social exigem também concomitantes alterações nas estratégias adotadas, o que nem sempre cabe em um processo orçamentário tradicional.

Outra conclusão é a de que tanto a nova percepção da complexidade das ações públicas como a descentralização administrativa, que em conjunto estão fornecendo um novo conceito mais geral de administração pública, indicam que não se está apresentando somente uma nova técnica de racionalização, em que se espera que a introdução poderá de *per si* advir em uma disciplina maior das ações públicas, como foi pretendido no passado com o orçamento-programa.

A descentralização, junto à necessidade de reorientar o objeto de controle, exige identificar a emergência de novos agentes diferenciados: um central, orientador do conjunto de resultados, e outros descentralizados, responsáveis individuais por efetivá-lo. Com essa polarização definida, a ainda presente relação de tutela estatal, junto com os sistemas orientados para garanti-la⁷, poderá ter suas bases substituídas por Contratos de Gestão, apresentando, assim, um esteio concreto para o novo padrão gerencial público.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉ, Maristela Afonso de, “Contratos de gestão, contradições e caminhos da administração pública”, in Revista de Administração de Empresas, RAE, São Paulo, v. 35, nº 3, p. 6-13.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de, “Contratos de gestão: texto básico para subsídios às discussões sobre a reforma do Estado”, Convênio IBAM/IPEA/ENAP, Rio de Janeiro, IBAM, 1994. 72p.
- BELCHIOR, Procópio G. O., “Novo orçamento-programa”, Rio de Janeiro, Ed. Palas, 1976.
- BURKHEAD, Jesse, “Orçamento Público”, Rio de Janeiro, Editorada Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- GUEDES, Alvaro Martim, “Orçamento público e descentralização administrativa”, Tese de Doutorado, E.A.E.S.P. – FGV, março de 1999.
- MARTNER, Gonzalo. “A técnica de orçamento por programas e atividades”, in Revista de Finanças Públicas, jan/mar de 1971.
- OCDE, “The changing role of the central budget office”, OCDE/GD(97)109.
- SCHANINGER, Markus, “Vencendo a complexidade, um conceito de *fitness* organizacional”, in Revista de Administração de Empresas, RAE, Volume 3, número 3, jul/set 1998, páginas 6-15.
- WILDAVSKY, Aaron B., “Budgeting: a comparative theory of budgetary processes”, Transaction Publishers, 1986.

⁷ Sendo, no caso em particular, o Sistema de Administração Financeira, SIAF.