



Universidade de Brasília
Departamento de Economia
Mestrado em Economia do Setor Público

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

Luciana Torres da Silveira Graça Couto

Brasília
2009

LUCIANA TORRES DA SILVEIRA GRAÇA COUTO

**O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AVALIAÇÃO DA
EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao
Departamento de Economia da
Universidade de Brasília, como parte dos
requisitos para obtenção do grau de
Mestre em Economia do Setor Público.

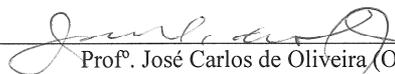
Orientador: Prof. José Carlos de Oliveira

Brasília
2009

LUCIANA TORRES DA SILVEIRA GRAÇA COUTO

***“O Orçamento Público e a Avaliação da Eficiência do
Gasto Público no Brasil”***

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:



Prof. José Carlos de Oliveira (Orientador)
Departamento de Economia – UnB



Prof. Flávio Rabelo Versiani
Departamento de Economia – UnB



Prof. Roberto de Góes Ellery Júnior
Departamento de Economia – UnB

Brasília, 17 de dezembro de 2009.

Dedico este trabalho aos meus pais
Neme e Cecília,
ao meu esposo Leonardo
e à minha filha querida, Ana Rizza.

AGRADECIMENTOS

Ao total apoio de meus pais, para a realização deste curso e para a conclusão deste trabalho.

Ao carinho e à paciência do meu esposo Leonardo.

Agradeço à valiosa orientação do prof. José Carlos de Oliveira, na elaboração dessa dissertação.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Flávio Rabelo Versiani e Prof. Roberto de Goes Ellery Júnior, pela participação, leitura, crítica e sugestões.

Aos professores do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, em especial os professores do curso do MESP.

À Escola Superior de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda, pela cooperação para realização desse curso.

A todos os colegas do curso do Mestrado em Economia do Setor Público, pela amizade, companheirismo e solidariedade nos momentos difíceis.

Ao colega de mestrado e amigo Fabiano, que partiu dessa vida cedo demais.

Aos funcionários do Departamento de Economia.

Aos demais familiares e amigos, por acreditarem que eu seria capaz.

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

Autora: LUCIANA TORRES DA SILVEIRA GRAÇA COUTO
Orientador: JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA

RESUMO

O presente trabalho apresentou os fundamentos teóricos necessários à avaliação da qualidade do gasto público no Brasil. Foram verificadas as circunstâncias nas quais se justifica a existência do Setor Público, observando-se a maior presença do Estado no campo econômico, seja pela oferta de serviços públicos à população, atividade de planejamento, papel no desenvolvimento econômico, além da função reguladora. Uma vez que a atividade econômica do Estado tem seu reflexo quantitativo no orçamento, os fundamentos do estudo dos orçamentos públicos foram tratados nesse trabalho, sendo examinado com mais detalhes o Orçamento-Programa. As leis do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), advindas da Constituição Federal de 1988, e a adoção de um sistema orçamentário a base de programas, geraram ferramentas necessárias à avaliação da despesa governamental. Verificou-se que o gasto público é ineficiente, ou seja, não está sendo realizado para determinada finalidade ao menor custo possível. Observou-se a necessidade de adoção de medidas que melhorem a qualidade do gasto público a fim de que se promovam o crescimento econômico e o bem-estar da sociedade.

Palavras-chave: Setor Público, Estado, orçamento, execução financeira, gasto público, controle, avaliação, eficiência.

THE PUBLIC BUDGET AND THE ASSESSMENT OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC EXPENDITURE IN BRAZIL

Authoress: LUCIANA TORRES DA SILVEIRA GRAÇA COUTO
Advisor: JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA

ABSTRACT

This paper presented the theoretical foundations needed to evaluate the quality of public spending in Brazil. The circumstances which justify the existence of the Public Sector were verified, considering its greater presence in the economic area, be it because of the state's offer of public services, planning activities, role in economic development, as well as its regulatory function. Since the economic activity of the state reflects on the budget, the rudiments of the study of public budgets were analyzed in this study, especially the Budget-Program, which was scrutinized in more detail. The laws of the Multiyear Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO) and the Annual Budget Law (LOA), derived from the 1988 Federal Constitution, as well as the adoption of a program-based budget system, brought about the necessary tools to evaluate spending government. The conclusion reached was that public spending is inefficient, that is, it is not being realized at the lowest possible cost. It was detected that there is a need to adopt measures in order to improve the quality of public spending so as to promote economic growth and well-being of society.

Keywords: Public Sector, State, budgeting, financial execution, public spending, control, evaluation, efficiency.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	Principais Componentes do Orçamento-Programa.....	25
Diagrama 2	Análise da Eficiência: Metodologias.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Fronteira de Possibilidades de Produção.....	74
Gráfico 2	Eficiência e Eficácia na Alocação Setorial de Recursos.....	76
Gráfico 3	Fronteira de Possibilidades de Produção (2001-2003) – Conjunto de Economias Emergentes e os Novos Estados-Membros da União Européia.....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Distribuição dos Limites de Despesa de Pessoal segundo esfera de Governo e Poderes de Estado (Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida %).....	51
Quadro 2	Exemplos de Indicadores de Desempenho.....	69

LISTA DE ABREVIATURAS

ARO	Antecipação da Receita Orçamentária
BCC	Banker, Charnes e Cooper
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIM	Base de Informações Municipais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCR	Charnes, Cooper e Rhodes
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i>
EUA	Estados Unidos da América
FDH	<i>Free Disposable Hull</i>
Finbra	Finanças do Brasil
GPRA	Lei do Desempenho e Resultados do Governo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IQGP	Índice de Qualidade do Gasto Público
ILPES	Instituto Latino-Americano de Planificación Económica Y Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
OSPF	Órgãos Setoriais de Programação Financeira
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
PEG	Programa de Eficiência do Gasto
PFA	Programação Financeira Aprovada
PGA	Programa Geral de Aplicação
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLR	Receita Líquida Real
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RSF	Resolução do Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração de Informações Financeiras
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários.
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Conta da União
UG	Unidade Gestora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS RELATIVOS À EXISTÊNCIA DO SETOR PÚBLICO E À EFICIÊNCIA DO ESTADO.....	04
1.1 As Falhas de Mercado.....	05
1.2 Os Objetivos da Política Fiscal e as Funções do Governo.....	09
1.3 O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico.....	11
1.4 Do Estado Provedor ao Estado Regulador.....	15
1.5 A Eficiência do Estado.....	17
1.5.1 Análise da Eficiência da Despesa Pública.....	18
1.5.2 A Eficiência Relativa do Estado.....	19
CAPÍTULO 2 - O SETOR PÚBLICO E OS FUNDAMENTOS DO ESTUDO DE ORÇAMENTO PÚBLICO.....	21
2.1 Orçamento Tradicional x Orçamento Moderno: Breve Histórico Mundial....	21
2.1.1 Orçamento Tradicional.....	21
2.1.2 Orçamento Moderno.....	22
2.2 O Orçamento-Programa.....	24
2.2.1 Definição dos Objetivos.....	26
2.2.2 Estrutura Programática e Análise das Alternativas.....	28
2.2.3 Mensuração do Orçamento-Programa	29
2.2.4 Análise Custo-Benefício.....	31
CAPÍTULO 3 - O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	35
3.1 A Evolução do Orçamento no Brasil.....	36
3.2 A Constituição Federal de 1988 e Suas Alterações Orçamentárias.....	40
3.3 A Execução Orçamentária e Financeira.....	42
3.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Impactos no Orçamento e na Execução.....	47
CAPÍTULO 4 - CONTROLE E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO.....	60
4.1 O Controle Externo e o Papel do Tribunal de Contas da União.....	61
4.2 O Controle Interno.....	65
4.3 Análise da Eficiência e Eficácia.....	67
4.4 Metodologia de Mensuração da Eficiência.....	71
4.5 Estudos Recentes Sobre a Eficiência do Gasto Público no Brasil.....	77
4.6 A Ineficiência do Gasto Público no Brasil.....	84
5 - CONCLUSÕES.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos dez anos, a gestão macroeconômica brasileira passou por importantes transformações, chegando a novos e mais sólidos patamares quanto à estabilidade de preços, ao controle das contas externas e dos gastos públicos. Nesse período em que se criam condições para o crescimento sustentado da economia, o ajuste fiscal desempenha papel de grande importância.

A manutenção de significativos superávits primários do setor público consolidados, na última década, bem como um ciclo de redução da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) que se verificou entre 2003 e 2008, são sinais de um compromisso com o equilíbrio fiscal de longo prazo. Essa atitude de responsabilidade no tocante à gestão das contas públicas, apoiada por um adequado arcabouço legal-institucional, no qual a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é instrumento principal, certamente tem contribuído para a retomada do crescimento econômico.

Embora se reconheça o esforço do ajuste fiscal brasileiro, observa-se que existe espaço que ele possa ser desempenhado com mais qualidade. Um primeiro ponto diz respeito ao crescimento contínuo das despesas não-financeiras da União e a elevação do grau de rigidez orçamentária. Verifica-se também que a estratégia de geração de superávits primários tem sido obtida com base em aumento da carga tributária, apontando para um limite superior ao suportado pela sociedade. Além disso, observa-se a compressão das despesas de investimento governamental, as quais são necessárias para que o País volte a crescer solidamente.

Nesse sentido, a saída vista por muitos analistas para que o governo consiga manter superávits fiscais e ainda consiga promover o desenvolvimento econômico, com a restrição imposta pelo limite a tributação, é a melhoria da qualidade do gasto público. Surge a necessidade que os serviços públicos sejam providos ao menor custo, ou de outra forma, que sejam eficientes.

O primeiro passo a ser dado na busca da melhoria generalizada da eficiência do gasto público é a tentativa de dimensionar e mensurar a magnitude do desperdício dos recursos públicos. Deve-se ter noção de quanto se gasta a mais que o necessário para estabelecer caminhos que possam contribuir para redução e maior eficiência do gasto público.

A mensuração da eficiência (ou ineficiência) do gasto público é possibilitada pela atual forma do Orçamento Público sob a forma de Programas. O Orçamento constitui-se em instrumento por excelência da ação planejada do Estado. Os programas nele contidos articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo preestabelecido, explicitados em termos de produto e meta que se deseja alcançar. Dados esses indicadores e os recursos empregados em cada programa, obtidos na etapa de execução orçamentária e financeira, é possível identificar os custos e resultados e realizar uma avaliação da despesa pública.

Essa avaliação de resultados da despesa pública propõe-se a verificar não somente se os programas estão sendo executados com minimização de custos operacionais, como também, verificar se o conjunto de programas que vem sendo executado maximiza os resultados obtidos em termos gerais do planejamento. Essa consideração da existência de melhores alternativas refere-se ao conceito de eficácia. Por fim, resta-nos verificar se os sistemas de controle e avaliação governamentais estão aptos para medir a qualidade do gasto público.

O presente trabalho trata-se de um *survey* da literatura no que diz respeito à avaliação da eficiência do gasto público. No primeiro capítulo procura-se mostrar a racionalidade da existência do governo, seja pela provisão direta de bens e serviços públicos ou pelo seu papel regulador. Fica evidente a grande participação estatal na economia brasileira o que exige cada vez mais que o gasto público seja realizado com qualidade.

Uma vez que a atividade econômica do Estado tem seu reflexo quantitativo no orçamento, torna-se importante abordar os fundamentos do estudo dos orçamentos públicos. O segundo capítulo traz um breve histórico da evolução conceitual do orçamento público no mundo, até culminar no Orçamento-Programa, que para o Brasil e demais países latino-americanos, representa a idealização do orçamento moderno. O ordenamento das ações do Governo sob a forma de programas objetiva dar maior visibilidade aos resultados e benefícios gerados para a sociedade.

O terceiro capítulo examina inicialmente o orçamento público brasileiro, que é regulado pelas leis instituídas pela Constituição Federal de 1988 - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. As decisões e escolhas feitas na Lei Orçamentária assumem natureza financeira na etapa de execução orçamentária, na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro Nacional. No tocante a essas duas etapas, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio introduzir uma série de inovações em

finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que são tratadas ao final do capítulo.

O último capítulo analisa as atividades de controle e avaliação do gasto público. Procura-se discutir o conceito de eficiência para avaliação dos programas executados pelo governo, assim como a metodologia de mensuração da eficiência e os estudos existentes na área. São feitas algumas considerações a respeito da ineficiência do gasto público no Brasil. Por fim, são enunciadas as conclusões do trabalho.

CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS TEÓRICOS RELATIVOS À EXISTÊNCIA DO SETOR PÚBLICO E À EFICIÊNCIA DO ESTADO

A discussão a respeito do papel do Estado na economia tem início séculos atrás. As oscilantes perspectivas sobre o assunto ocorridas nos últimos cinquenta anos eram também freqüentes no passado. No século XVIII, a visão dominante, particularmente entre os economistas franceses, era de que o governo deveria exercer um papel ativo na promoção do comércio e da indústria. Aqueles que comungavam com essa idéia eram chamados de *mercantilistas*. (Stiglitz, 1988)

Já Adam Smith defendia a idéia que o papel do governo deveria ser limitado. Smith argumentava que a concorrência e a busca pelo lucro levariam os indivíduos a atingir o interesse público. A busca pelo lucro faria os indivíduos a ofertar os produtos demandados pelos outros indivíduos e a mão invisível levaria à produção do desejado e da melhor maneira possível.

As idéias de Smith tiveram bastante influência sobre os governantes e os economistas. Muitos dos mais importantes economistas do século XIX, como Stuart Mill, promulgaram a doutrina conhecida como *laissez faire*, por meio da qual o governo deveria deixar o setor privado agir sozinho, e nem mesmo regular ou controlar as empresas privadas.

Já outros pensadores do século XIX tinham uma visão diferente de Smith. Para muitos, os males da sociedade eram atribuídos à propriedade privada do capital. O que Smith via como uma virtude, eles como um vício. Marx defendia um papel maior do Estado no controle dos meios de produção. Outros ainda viam a solução nem no Estado, nem no setor privado, mas em grupos menores de indivíduos agindo cooperativamente por interesses mútuos. Esse debate se estendeu para os dias atuais, existindo ainda considerável controvérsia sobre quão limitado ou ativo deve ser o papel do governo na economia¹.

¹ Segundo Stiglitz (1988), economistas da Universidade de Harvard como o Prof. John Kenneth Galbraith acreditam que o governo deve ter um papel atuante na economia, enquanto do outro lado, economistas ganhadores do Nobel como Milton Friedman, da Universidade de Stanford e George Stigler, da Universidade de Chicago, defendem uma menor atuação do Estado no campo econômico. Os diversos grupos de pensamento pertencentes à chamada Nova Ortodoxia, como a Nova Economia Institucional, *Law and Economics*, Novos Clássicos, Crescimento Endógeno e *Public Choice*, consideram o Estado como um agente nocivo ao bem-estar, capaz de sujeitar aos desejos de grupos de interesses, além de incapacitado para interferir nas economias. Segundo os novos ortodoxos, o Estado só deveria participar naquilo que comprovadamente seus efeitos benéficos em corrigir falhas de mercado sejam superiores aos criados por suas ações (Guerriero, 2007).

Não obstante às questões políticas e ideológicas, o quadro que se apresentou desde o final do século XIX foi o de aumento da participação dos gastos do setor público nas diversas economias do mundo, como reflexo do crescimento da atuação do governo. A percentagem dos gastos sobre o PIB passou de uma média internacional, no grupo de países mais desenvolvidos do mundo, de cerca de 11% no final do século XIX, para algo em torno de 46% em 1996, conforme Giambiagi e Além (2000:30). No caso específico brasileiro, Pinheiro (2007) destaca que o tamanho do Estado muito aumentou nas duas últimas décadas, apesar das privatizações, abertura comercial e o fim de controles de preços e restrições à entrada. Em 1985, o setor público brasileiro consumia 10,4% do PIB e investia 2,5%; em 2005, consumia 20,1% do PIB e investia 1,6%.

Diante desse quadro, o estudo procurou mostrar a racionalidade para a participação do Estado na economia e a necessidade de que essa seja eficiente, sem contudo desconsiderar que essa questão não é um consenso entre os economistas. Para tanto, foram apresentadas nesse capítulo as situações onde o livre mercado falha e não é possível atingir a eficiência econômica. Verificou-se também o papel do Estado no desenvolvimento econômico e na atividade de regulação. E numa linha de pesquisa mais recente, procurou-se mostrar a crescente exigência por um Estado eficiente, que consiga solucionar problemas e atender às demandas da sociedade ao menor custo possível.

1.1 As Falhas de Mercado

Segundo a Teoria Econômica Tradicional, a livre concorrência, com firmas operando em um mercado competitivo e procurando maximizar lucros, seria capaz de proporcionar um ideal máximo de eficiência, não sendo necessária a existência da figura de um planejador central. As firmas operando nessa situação conseguiriam proporcionar alocações de recursos eficientes de Pareto – alocações em que um agente não pode melhorar sua situação, sem causar algum prejuízo a outros agentes.

A ocorrência dessa situação ótima dependeria de pressupostos como a não existência do progresso técnico e o funcionamento do modelo de concorrência perfeita, implicando na existência de um mercado atomizado e de informação perfeita por parte dos agentes econômicos.

Entretanto, essa visão do sistema de mercado não ocorre na prática. Algumas circunstâncias conhecidas como falhas de mercado impedem que ocorra uma situação ótima de Pareto. Essas situações são representadas pela existência de bens públicos,

existência de monopólios naturais, externalidades e os mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação. Circunstâncias como essas explicam a racionalidade para a existência do governo, de forma a restaurar as condições de eficiência no sentido de Pareto.

Os Bens Públicos

Os bens públicos são aqueles cujo consumo ou uso é indivisível ou não-rival e que ainda têm como característica o princípio da “não-exclusão”. O fato de ser não-rival implica que o consumo do bem público por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade. Pelo princípio da não-exclusão diz-se que é difícil ou mesmo impossível impedir o usufruto de um bem público por um dado indivíduo. Exemplos de bens públicos são as ruas, iluminação pública, justiça, segurança pública e defesa nacional.

No entanto, é difícil ratear os custos da produção dos bens públicos entre a população, já que é impossível determinar o efetivo benefício de cada indivíduo derivado do consumo desse bem público. Além disso, os indivíduos quando chamados a precificar suas preferências, tenderiam a subavaliar os benefícios gerados e, no limite, existiriam os ‘caronas’, que alegariam não querer ou precisar do bem, negando-se a pagar qualquer contribuição.

Dessa forma, o sistema de mercado, que só funciona com o direito de propriedade estabelecido, é ineficiente para garantir a produção da quantidade adequada de bens públicos requerida pela sociedade. Sobre o governo recai, então, a responsabilidade pela provisão dos bens públicos, que através da cobrança de impostos, financia a produção desses bens.

Os Monopólios Naturais

Em determinados setores, o processo produtivo é caracterizado por retornos crescentes de escala, onde à medida que a quantidade produzida aumenta, os custos unitários de produção reduzem. Quando um grande número de empresas opera no mesmo setor, isso resulta em um nível de produção muito baixo para cada uma, e por sua vez, custos mais altos de produção. Nessa situação, dependendo do mercado consumidor, pode ser mais vantajoso apenas uma empresa produzir o bem, caracterizando-se como um monopólio natural.

A intervenção do governo na existência de monopólios naturais pode se dar pela regulação – impedindo que o poder de mercado dos monopólios se reflita na cobrança de preços abusivos – ou pela produção do bem ou serviço referente ao setor caracterizado como monopólio natural.

As Externalidades

Em muitos casos, a ação de um indivíduo ou empresa afeta direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. Quando tais ações implicam em benefícios a outros indivíduos ou firmas, caracterizam-se como externalidades positivas; quando causam prejuízo, são chamadas de externalidades negativas.

A existência de externalidades justifica a intervenção do Estado, que pode manifestar-se de três formas: a) na produção direta ou concessão de subsídios; como por exemplo, o investimento em eletrificação rural ou subsídios ao setor privado para que este realize tal feito; b) aplicação de multas ou impostos para desestimular externalidades negativas, como por exemplo, as infrações de trânsito e c) através de regulamentação, podendo tomar como exemplo a estipulação de um limite de emissão de gases na atmosfera por empresas.

Os Mercados Incompletos

O setor privado nem sempre está disposto a assumir riscos. Países em desenvolvimento, geralmente em um sistema financeiro ou um mercado de capitais pouco desenvolvidos, a intervenção do governo se faz necessária para conceder crédito de longo prazo, que financia os investimentos do setor produtivo. Nesse financiamento, destacam-se os bancos públicos de desenvolvimento econômico, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Desemprego e Inflação

Ademais, problemas como a existência de desemprego e inflação não são resolvidos pelo livre funcionamento do sistema de mercado. O Estado deve agir implementando políticas que visem o funcionamento do mercado o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

Segundo Stiglitz (1988), além do governo ser necessário para corrigir as falhas de mercado, existem justificativas para sua existência mesmo em condições econômicas

eficientes de Pareto. O setor público deve agir em favor da distribuição de renda, pois o mercado pode estar funcionando segundo o Ótimo de Pareto e mesmo assim estar promovendo uma distribuição de renda e riqueza indesejada do ponto de vista social.

O segundo argumento diz respeito à questão dos indivíduos muitas vezes não agirem em benefício próprio. Nessas situações, o governo não deve apenas prestar informações, mas também forçar os indivíduos a consumir determinados bens, como cintos de segurança e educação elementar. Esses bens os quais o governo interfere no consumo, agindo no interesse dos próprios indivíduos, são chamados de bens meritórios.

Observa-se ainda que a proteção e a imposição de estrutura legal fornecida pelo governo possibilitam a existência dos arranjos contratuais e comerciais necessários para a operação do sistema de mercado. Além disso, a regulamentação governamental e outras medidas são necessárias para assegurar as condições de concorrência perfeita para os mercados de fatores e de produtos afim de que as alocações eficientes sejam garantidas. Isso implica na inexistência de obstáculos para a entrada de novos agentes nestes mercados, assim como no conhecimento das condições vigentes nos mercados pelos consumidores e produtores.

Dessa forma, percebe-se que a justificativa da intervenção governamental no mercado não se dá por questões políticas e ideológicas, mas sim técnicas, sendo necessário para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que não desempenha sozinho as funções econômicas.

Entretanto, Giambiagi e Além (2000) destacam que as medidas corretivas ou compensatórias das limitações dos mecanismos de mercado por parte do setor público não configuram uma prova de que qualquer medida nesse sentido irá de fato melhorar o desempenho do sistema econômico. As ações do governo podem gerar ineficiências – conhecidas como “falhas de governo”.

Nesse contexto, é importante levar em conta, na medida do possível, esses “custos” da intervenção governamental quando da correção do funcionamento dos mercados privados, tendo o estudo das finanças públicas o propósito básico de pesquisar de que forma a eficácia da formulação e aplicação de políticas pelo setor público pode ser aprimorada.

1.2 Os Objetivos da Política Fiscal e as Funções do Governo

Musgrave & Musgrave (1980) propuseram uma classificação das funções econômicas do Estado, que se tornaram clássicas do gênero. Essas são denominadas de funções fiscais, que o autor também as considera como as próprias funções de orçamento, principal instrumento de ação estatal na economia fiscal. As três funções básicas do governo são: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

Função Alocativa

A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos, já que não há pagamentos voluntários dos benefícios gerados pelos bens públicos aos fornecedores desses bens. O governo intervém determinando o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e calculando o nível de contribuição de cada consumidor.

O governo acaba incorrendo nesse cálculo porque os consumidores não declaram ao governo o valor “justo” dos serviços prestados pelo setor público, existindo ainda os “caronas”, que preferirão utilizar os bens públicos sem pagar por eles. Dessa forma, o financiamento da produção dos bens públicos depende da obtenção compulsória de recursos, que se dá através da cobrança de impostos.

Percebe-se, então, uma substituição do sistema de mercado pelo processo político, na qual a decisão de dado governante funciona como revelação de preferência por parte da sociedade. A eleição mostra não apenas quais bens públicos são considerados prioritários, como o quanto os indivíduos estarão dispostos a contribuir, sob a forma de impostos para o financiamento da oferta de bens públicos.

Em algumas atividades o Estado deve prover o bem público, mesmo que ele não fique responsável pela produção, ou seja, o Estado deve zelar para que a população seja adequadamente servida em termos de oferta e quantidade de certos bens ou serviços. O Setor Público deve ser ainda responsável pela provisão dos chamados bens semipúblicos ou meritórios por gerarem benefícios sociais e externalidades positivas.

Destaca-se ainda a intervenção direta do Setor Público na produção de bens e serviços privados em dado momento histórico, pela insuficiência do setor privado em mobilizar recursos para o desenvolvimento de projetos de grande porte, principalmente nos setores de infra-estrutura.

Função Distributiva

No que se refere à função distributiva, os ajustes distributivos são feitos pelo governo com o objetivo de promover uma distribuição de renda considerada justa pela sociedade. Os principais instrumentos utilizados pelo governo são: transferências, impostos e subsídios.

Quanto ao primeiro instrumento, o governo pode promover uma redistribuição de renda tributando em maior medida os indivíduos de renda mais alta e subsidiando os de renda mais baixa e tal esquema pode ser vislumbrado em alguns países desenvolvidos. Através do segundo instrumento, o governo ao captar recursos pela tributação dos indivíduos de renda mais alta, pode utilizá-los para o financiamento de programas voltados para a parcela da população mais baixa renda, como a construção de moradias populares. E por meio do terceiro instrumento, o governo pode impor alíquotas mais altas aos bens considerados de luxo ou supérfluos, consumidos por indivíduos de renda mais alta e cobrar impostos mais baixos dos bens que compõem a cesta básica, subsidiando, desta forma, a produção dos bens de primeira necessidade.

Destaca-se ainda o papel do sistema de seguridade social na redistribuição de renda da sociedade. Os recursos captados pelo sistema, por exemplo, podem ser aplicados em hospitais públicos, o que redistribui a renda, já que é o segmento de baixa renda que mais utiliza os serviços do sistema público de saúde.

Função Estabilizadora

A intervenção do governo é também importante para proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por altos níveis de desemprego e inflação. A fim de assegurar altos níveis de emprego, estabilidade de preços e altas taxas de crescimento econômico, o governo em sua função estabilizadora age sobre a demanda agregada, utilizando as políticas fiscal e monetária.

A política fiscal manifesta-se de forma direta, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento e indiretamente, pela redução da alíquota de impostos, que aumentam a renda disponível do setor privado. Em situações recessivas, o governo pode aumentar gastos em consumo e investimento ou alternativamente reduzir alíquotas de impostos, obtendo resultados como o aumento da demanda agregada, aumento do nível de emprego e renda da economia. No caso de inflação alta, decorrente do excesso de demanda agregada, o governo pode reduzir gastos ou aumentar alíquotas.

Em outras situações, o governo pode preferir utilizar a política monetária para agir sobre a demanda agregada. O governo pode, em caso de recessão ou desaceleramento do crescimento econômico, promover redução da taxa de juros, estimulando o aumento o investimento e aumento da demanda agregada. Já em situações de excesso de demanda agregada com impactos inflacionários, o governo pode aumentar juros e assim reduzir a demanda agregada. As prioridades de política econômica, entretanto, são atingidas com uma ação combinada das políticas fiscal e monetária por parte do governo.

1.3 O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico

Numa abordagem mais desenvolvimentista, Stern (2002) destaca a importância da existência do setor público para a promoção do desenvolvimento. Os dois pilares da estratégia do desenvolvimento delineados pelo autor são: a construção de um clima de investimento, que facilita o investimento e o crescimento, e a promoção da participação dos pobres nesse crescimento.

Recentes pesquisas têm abordado a importância do papel do Estado, por meio de suas instituições, boa governança, políticas, estabilidade e infra-estrutura, para a criação das condições do clima de investimento. Atualmente, os estudos do Banco Mundial têm dado maior ênfase na questão da corrupção como o grande obstáculo para a obtenção dos investimentos nacionais e estrangeiros. É necessário entender como funciona a corrupção, quem é maior beneficiário e quem mais sofre com a sua existência. Esse conhecimento permitirá aos governos implementar políticas anti-corrupção de forma mais efetiva.

Para o autor, as instituições constituem relevante questão para a estratégia do desenvolvimento em economias de transição. Elas são necessárias para administrar e delimitar os direitos de propriedade, códigos de lei, regulações econômicas, impostos e taxas para indivíduos e companhias, promovendo mercados justos, competitivos e estáveis. Para Stern (2002), o grande desafio não está nas leis propriamente ditas – uma vez que essas podem ser mudadas da noite para o dia, mas sim em estabelecer um comportamento responsável e justo que condiz com o bom funcionamento da economia de mercado.

Outro importante ponto destinado aos cuidados do Setor Público diz respeito à qualidade do setor de infra-estrutura. Os investidores tanto nacionais como estrangeiros

levam em consideração nas suas decisões de investimento a qualidade do governo, transporte, comunicação e até infra-estrutura financeira.

Com relação ao segundo pilar da estratégia do desenvolvimento, o Estado deve ser o responsável pela educação entre outros serviços públicos; proteção social; e inclusão e participação social. Um ponto crucial nas pesquisas sobre educação está na educação de meninas e mulheres, que produz efeitos muito além dos esperados na força de trabalho produtiva. A proteção social na visão do Banco Mundial não deve funcionar apenas como uma rede de segurança para aqueles que estão fora do mercado, mas sim como uma economia de mercado mais ampla, que permite aos participantes em piores condições fazer os ajustes necessários para o avanço.

Stiglitz (1997) trata a questão do papel do governo no desenvolvimento econômico, com comentários seletivos sobre os avanços em teoria econômica, interpretações do milagre do Leste Asiático e sobre suas experiências dentro do governo dos Estados Unidos. Ele destaca aspectos que não receberam atenção suficiente nas discussões recentes. Certos tópicos, tais como o papel e o plano de políticas industriais, e o papel do governo no setor financeiro, são esquecidos ou tratados superficialmente por já terem sido largamente abordados em algum outro lugar.

Na visão do autor, os mercados estão posicionados no centro da economia. As bases teóricas para esta visão orientada para mercado baseiam-se na noção da mão invisível de Adam Smith, e especialmente na sua capitulação moderna, os principais teoremas do bem-estar da economia. Os estudos recentes dos economistas mostram que ações bem planejadas do governo podem melhorar os padrões de vida em situações de falta de informação completa, competição ou mercados incompletos, notadamente vistos nas economias em desenvolvimento. A fim de que as ações de governo atinjam objetivos de melhoria nos padrões de vida é necessário que elas tratem de sérias imperfeições de mercado e que sejam suficientemente bem planejadas para que seus benefícios suprimam seus custos.

As experiências do Leste Asiático e de países industriais são capazes de gerar orientação sobre o adequado papel do governo. As evidências desses países sugerem que o sucesso de seus mercados foi dado devido a ações governamentais seletivas. De certo modo, grande parte do papel do governo pode ser visto como um estabelecimento da infra-estrutura no sentido mais amplo – educacional, tecnológico, financeiro, físico, ambiental e estrutura social da economia. Tanto nos Estados Unidos quanto nas rápidas

economias crescentes do Leste Asiático, governos tiveram seis importantes papéis que estimularam o desenvolvimento.

O primeiro papel do governo que as economias dos Estados Unidos e do Leste Asiático têm em comum está na promoção da educação. Mesmo antes da aprovação da Constituição Norte-Americana, o governo federal dos Estados Unidos reconheceu, por meio de decretos em 1785 e 1787, a responsabilidade pela promoção da educação pública, reservando para tal propósito uma parte da terra dos estados recém-formados. Mais tarde, em 1863, o governo federal ajudou o estabelecimento do sistema público de universidades.

As economias do Leste Asiático também enfatizaram o papel do governo no provimento de educação universal, que foi uma parte indispensável para a rápida transformação de economias agrárias em industriais. A educação universal também proporcionou uma sociedade mais igualitária no Leste da Ásia, facilitando a estabilidade política, que é uma condição prévia para um desenvolvimento econômico a longo-prazo. As economias do Leste da Ásia mostraram que altos níveis de poupanças poderiam ser atingidos em um cenário igualitário, e que o acúmulo de capital humano era tão importante, se não mais, que aumentos do capital físico.

O segundo papel do governo é quanto à promoção da tecnologia. Desde a promulgação da Constituição Norte-Americana em 1789 é dada importância à ciência e tecnologia. Ao longo de mais de 150 anos em que o governo tem apoiado a pesquisa, os Estados Unidos obtiveram um impressionante recorde de sucessos. O extraordinário crescimento da produtividade no setor agrário é amplamente atribuído ao suporte do governo federal à pesquisa e à divulgação dos resultados. Países do Leste da Ásia também têm grande participação na promoção e transferência de tecnologia.

O terceiro papel do governo é o de suporte para o setor financeiro. Este setor - às vezes descrito como o “cérebro” da economia - é responsável pela aplicação de recursos capitais escassos da maneira mais eficiente possível. Trata-se da arrecadação, processamento e disseminação de informações, mais precisamente as áreas nas quais falhas de mercado são frequentemente notadas. A implementação de órgãos fiscalizadores e mediadores financeiros nos Estados Unidos impulsionou os mercados que estavam fracos ou inexistentes. Similarmente, governos do Leste da Ásia tiveram um papel ativo na garantia da segurança e estabilidade de instituições financeiras e na criação de novas instituições e mercados para preencher lacunas no setor privado.

O quarto papel do governo diz respeito aos investimentos na infra-estrutura, incluindo instituições e sistemas de comunicação. Tanto nos Estados Unidos quanto nas economias bem sucedidas do Leste da Ásia, governos criaram infra-estruturas institucionais nas quais mercados competitivos pudessem prosperar. Apenas recentemente, existe a consciência da importância de tais infra-estruturas institucionais, as quais incluem: direitos de propriedade, contrato e leis de falência, e políticas para a promoção de competição onde é viável e regularização de mercados onde é inviável.

O quinto papel do governo é o da prevenção da degradação ambiental. Apesar de economistas terem discutido a necessidade de ação governamental para corrigir falhas de mercado, ao menos desde *Edgeworth*, o conceito tornou-se extensamente aceito apenas durante o último quarto do século. Nós não devemos confundir aumentos no PIB com aumentos no padrão de vida, ou aumentos medidos no PIB atual com aumentos a longo-prazo. Recentes tentativas de construção de um PIB “verde” reconhecem estes pontos. Elas destacam os enormes desafios encarados por países que não preveniram a degradação ambiental: serão necessárias gerações para desfazer o dano ambiental que foi cultivado em muitos países em desenvolvimento e economias em transição.

O sexto papel do governo está na criação e manutenção de uma rede de proteção social (*social safety net*), incluindo acesso a serviços básicos de saúde. Em alguns casos estas atividades podem ser justificadas em termos utilitários (funcionais): elas aumentam a produtividade da força de trabalho e favorecem a estabilidade política pela redução da oposição. Mas elas também podem ser justificadas em termos de valores básicos. Há uma visão principal na qual melhorias nas condições de saúde representam uma melhora nos padrões de vida, mesmo não sejam refletidas no Produto Interno Bruto (PIB).

Para Stiglitz (1997), o governo precisa atuar, em todas as economias, nas seis capacidades descritas. Entretanto, nas economias em desenvolvimento e nas em transição, é mais comum os mercados incompletos, os mercados existentes funcionam menos efetivamente e os problemas de informação são mais graves do que em países industriais, simplesmente devido à rápida mudança no ambiente econômico.

Enquanto falhas no mercado são mais encontradas nas economias em desenvolvimento e em transição, a capacidade do governo para correção destas falhas é frequentemente mais débil. Avaliar o papel apropriado do governo requer reconhecimento tanto da necessidade quanto das limitações das ações governamentais.

Governos prósperos ajudaram a criar mercados (como mercados de títulos e de ações, e instituições de crédito de longo prazo). Eles estabeleceram e reforçaram leis e normas que possibilitaram uma estabilidade nos mercados financeiros e aumentaram a competição em todos os setores.

Em vários casos os governos agiram como empresários substitutos, encorajando as firmas para a entrada em certos mercados. Especialmente em mercados de exportação, os governos forneceram fortes incentivos às firmas. Algumas evidências econométricas sugerem que várias destas intervenções foram muito efetivas. Por exemplo, uma análise da leve restrição financeira encontrada na maior parte das economias do Leste da Ásia sugere que tais intervenções levaram a um crescimento econômico mais veloz.

O autor faz ainda algumas considerações sobre as maneiras pelas quais o desempenho do governo pode ser acentuado. São elas: aumentando-se a orientação do consumidor, monitorando e recompensando-se o desempenho, estendendo-se a oportunidade (escopo) para competição, pela corporativização e privatização, e com a melhora das políticas regulatórias.

1.4 Do Estado Provedor ao Estado Regulador

Rezende (2001) destaca que o recente debate sobre a reforma do Estado na América Latina aponta para uma profunda mudança na natureza de suas atribuições. O Estado por várias décadas absorveu grande parte das responsabilidades pela provisão de bens e serviços, mas em decorrência dos novos desafios impostos pelo avanço da privatização, ganha corpo a proposta de reforçar sua função reguladora.

Deve-se levar em conta que as transformações ocorridas no final do século XX, nos cenários político e econômico, estão por exigir uma redefinição do papel desempenhado pelo Estado nesse momento. Houve radical alteração do contexto no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento dos países da região, com a ocorrência da globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas públicas, a formação de blocos regionais e a descentralização.

Trata-se não somente de regular os mercados que emergirão do processo de privatização, mas também de re-regular outros aspectos importantes da vida econômica. Discute-se nos foros internacionais o problema da regulação dos mercados financeiros e a necessidade de maior controle sobre os fluxos internacionais de capitais, dada a alta volatilidade desses fluxos.

A abertura comercial cria no ambiente doméstico a necessidade de se delimitar novos mecanismos de defesa da concorrência, a fim de que melhorem as práticas restritivas ao livre intercâmbio de mercadorias e serviços e as práticas desleais de comércio. Já para o campo da competitividade, torna-se mister uma nova postura diante do processo de fusão e incorporação de empresas. É importante manter a escala de produção para preservar os padrões de competitividade internacionais.

Dessa forma, observam-se importantes desafios na transformação do Estado provedor para um Estado regulador. Segundo Rezende (2001) é essencial que se modifique a cultura burocrática, estabeleçam novos padrões de gerenciamento das políticas públicas, instituem novas parcerias e controle social. Torna-se necessário também maior controle das ações do governo, já que com o advento da privatização cabe ao Estado grande dose de responsabilidade com respeito ao planejamento aos investimentos, a fim de evitar custos sociais indesejáveis, como o agravamento das disparidades regionais.

Ainda para Rezende (2001), os aspectos culturais, históricos, sociais e políticos que evoluem ao longo do tempo se sobrepõem às clássicas funções do Estado. Eles alteram a intensidade e a natureza das demandas da sociedade por maior ou menor intervenção do Estado na vida socioeconômica de um país. A absorção pelo Estado moderno de responsabilidades sociais que historicamente eram atendidas no seio das famílias cresceu em sintonia com a urbanização, a inserção da mulher no mercado de trabalho e a quebra da estrutura familiar.

Com o avanço da privatização, a retirada do Estado das atividades tipicamente produtivas não acarreta necessariamente uma redução no papel e do tamanho do Estado, mas uma mudança de suas prioridades. A experiência dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) mostra que os ganhos decorrentes do menor intervencionismo estatal na economia teriam sido absorvidos pelas crescentes exigências de sustentação dos programas sociais. Nos países industrializados do Ocidente, a expansão do Estado do Bem-Estar Social foi o motivo principal do contínuo incremento das necessidades financeira do Estado.

O Brasil, entretanto, encontra-se em uma situação delicada se comparado aos países industrializados. Necessita-se ainda reformar o Estado e rever suas funções, num contexto em que a universalização do acesso a direitos sociais básicos está longe de ser alcançada, e em que a crise fiscal dita a velocidade e a profundidade das mudanças que

devem ser processadas. Torna-se imprescindível aprofundar o debate sobre os diferentes aspectos envolvidos a fim de se atingir uma nação justa e desenvolvida.

1.5 A Eficiência do Estado

Tem sido observado na literatura acadêmica mais recente que o debate sobre o papel do governo na economia vem abrangendo novas linhas de pesquisa. Nota-se que vem crescendo a exigência por um Estado eficiente na solução de problemas e no atendimento às demandas da sociedade por meio de gastos públicos eficientes. Discussões tradicionais como a mensuração do tamanho do Estado, feita por meio da relação das despesas públicas e o PIB, não têm se mostrado capazes de avaliar a qualidade dos serviços disponibilizados.

Afonso (2007:111) destaca a importância do estudo da eficiência do gasto público, uma vez que a despesa pública, em termos genéricos, é entendida como um fator primordial para consecução do desenvolvimento econômico e do bem-estar social e por isso a importância de uma canalização correta dos recursos públicos para as despesas mais produtivas.

Por outro lado, a despesa pública é igualmente uma variável chave no que diz respeito à sustentabilidade das finanças públicas. Assim, um controle rigoroso de eventuais reduções da despesa pública é importante para estabelecer equilíbrio adequado entre um menor endividamento público, menos impostos e o financiamento do endividamento público em áreas-chave da economia.

Para Arvate e Biderman (2006) um estado mais eficiente e austero não é necessariamente um estado mínimo, mas aquele que gasta nas áreas onde sua ação é mais necessária e eficiente, em muitas vezes complementando a economia de mercado.

Em uma abordagem macroeconômica, Mendes (2007:125) considera eficiente o governo que consegue cumprir as principais funções que lhe cabem em uma economia capitalista em regime político democrático e, ao mesmo tempo, é capaz de minimizar os problemas e distorções advindos de sua ação. O autor destaca o que chama de as “seis funções de um governo eficiente”:

- 1) garantia do direito de propriedade e demais direitos e liberdades individuais: sistemas judicial, policial e prisional;
- 2) estabilidade macroeconômica: controle da inflação, crescimento econômico, suavização dos ciclos econômicos, equilíbrio do balanço de pagamentos;

3) redução da desigualdade e da pobreza: acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social etc.

4) oferta ou subsídio à produção de bens públicos e de bens geradores de externalidades positivas: inovação tecnológica, universalização da educação, proteção e recuperação ambiental, segurança nacional, estradas etc.

5) regulação de monopólios naturais e defesa da concorrência; e

6) solução de problemas de informação imperfeita: disponibilidade de informações sobre risco de crédito, financiamento educacional, regulação de planos de saúde e seguros.

Um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidade para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social. (Mendes, 2007)

As referências mais recentes na área segundo Ribeiro e Rodrigues Júnior (2007) são os estudos empíricos de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005 e 2006). Nessas análises, houve a construção de indicadores para avaliação da eficiência relativa de países industrializados e um conjunto de emergentes, respectivamente, no que diz respeito ao desempenho de serviços públicos e a eficiência da despesa pública. Ficou evidenciado que o gasto tem se mostrado mais eficiente nas nações em que o setor público é comparativamente menor.

1.5.1 Análise da Eficiência da Despesa Pública

Os trabalhos recentes sobre a eficiência do gasto público têm utilizado técnicas que são usualmente empregadas na análise da eficiência de unidades produtivas em geral. Para tanto, utiliza-se o conceito de eficiência econômica da firma, que se decompõe em eficiência técnica e eficiência alocativa. (Afonso, 2007)

Diz-se que uma unidade de decisão (país, setor, autarquia, escola, empresa) é tecnicamente eficiente se for capaz de obter o máximo produto a partir de um dado conjunto de insumos (orientação de insumo) ou, de outra forma, a capacidade de minimizar os insumos utilizados na obtenção de um dado nível de produto (orientação de produto). Já a eficiência alocativa retrata a capacidade da unidade de decisão em utilizar os diversos insumos em proporções ótimas.

Segundo Afonso (2007) a avaliação da eficiência da despesa pública é dada por estudos que recorrem aos métodos não paramétricos, dos quais uma variedade de insumos, sejam eles físicos ou monetários, e de produtos serão utilizados para a construção de uma fronteira de possibilidade de produção.

Esse tipo de análise de eficiência permite determinar por meio de outros países ou subsetores da administração pública qual o nível de desempenho que dado montante de despesa pública deveria alcançar nessas unidades. Tal avaliação da eficiência permite verificar qual a possível redução dos custos sem o comprometimento da produtividade, se estes recursos forem utilizados de maneira mais eficiente.

1.5.2 Eficiência Relativa do Estado

Para se ter conhecimento do grau de eficiência das despesas públicas é necessário medir de forma adequada o desempenho do fornecimento de bens e serviços públicos do Estado. Frequentemente avalia-se a chamada eficiência relativa ou eficiência definida de modo comparativo, por meio da qual a relação custos/benefícios de um país é comparada com a de outros países.² (Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2006)

Essa avaliação pode ser feita mediante a existência de indicadores de eficiência do setor público que permitam estabelecer comparações internacionais. Isso pode ocorrer tanto para a despesa total do país, ou para despesas relacionadas a funções específicas, como saúde, educação, redução da pobreza, infra-estrutura e outras.

No sentido de obter um indicador composto para avaliar o desempenho das administrações públicas Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006) usaram vários subindicadores de desempenho do setor público que tomam em consideração, por exemplo, desempenhos ao nível da área administrativa, da educação, da saúde e das infraestruturas públicas. A utilização de um conjunto alargado de indicadores permite também utilizar informação sobre as funções do Estado enunciadas por Musgrave & Musgrave (1980): estabilização macroeconômica, redistribuição do rendimento e afetação eficiente dos recursos.

Nesse sentido, é possível obter indicadores de desempenho compilados a partir de vários índices. Por exemplo, na construção do índice de desempenho do setor público na área administrativa, Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005, apud Afonso, 2007)

² Exemplificando, temos que se num país A os benefícios excedem os custos numa margem maior que outros países, a despesa pública no país A é considerada mais eficiente.

atribuem um peso de 25% a cada sub-indicador relacionado com burocracia, eficiência do sistema judiciário, corrupção e dimensão da economia subterrânea.

No caso dos países da OCDE em termos do binômio desempenho-eficiência, é interessante observar a existência de países com um bom nível de desempenho (nos dois quadrantes do lado direito), quer com baixo (Finlândia, Suécia e Dinamarca), quer com alto (Áustria, Japão, Irlanda e EUA) nível de eficiência. Em termos globais, é possível concluir que níveis semelhantes de outputs do setor público, e acima da média, podem ser alcançados com diferentes níveis de recursos afetados à despesa pública. Na prática, tais decisões de política econômica têm que ser vistas como sendo específicas para cada país.

CAPÍTULO 2 - O SETOR PÚBLICO E OS FUNDAMENTOS DO ESTUDO DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O conceito de orçamento público tem sofrido modificações importantes ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções. O orçamento tradicional e o orçamento moderno são duas caracterizações “ideais” das situações extremas da evolução do orçamento. Podemos localizar o orçamento tradicional como o ponto inicial dos orçamentos e o orçamento moderno como o ponto final da linha, entre os quais, estão presentes todos os orçamentos públicos.

Para Giacomoni (2007), por ser “ideal”, a posição do orçamento moderno não é alcançável. À medida que os orçamentos reais se aproximam do ideal moderno, surgem novos conceitos e novas técnicas, fazendo perceber que esses ocupam uma posição que nunca é a final. Dessa forma, torna-se necessário analisar a transformação de seus papéis principais a fim de melhor entender a conceituação atual.

2.1 Orçamento Tradicional x Orçamento Moderno: Breve Histórico Mundial

2.1.1 Orçamento Tradicional

O orçamento público como um instrumento formalmente acabado surgiu na Inglaterra por volta de 1822. Havia forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas, dado o pleno desenvolvimento do liberalismo econômico. A principal função do orçamento era a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. Constituíam-se em instrumento eficaz de controle ao colocar frente a frente às despesas e receitas. Esse controle no sentido contábil e financeiro acaba sendo um corolário do controle político.

O destaque do orçamento tradicional era para o aspecto jurídico. Tratadistas franceses, alemães e italianos analisaram em profundidade o orçamento do ponto de vista jurídico. Em meados do século XIX, o código de contabilidade francês definia o orçamento público como a “lei que fixa a despesa e estima a receita”. Para o orçamento da Constituição Imperial Alemã de 1871 as receitas e despesas do Império deveriam ser estimadas e agrupadas em um orçamento sob a forma da lei.

O aspecto econômico tinha posição secundária. O equilíbrio financeiro era imposto naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar

significativamente em termos econômicos. Os tratadistas clássicos consideravam as despesas públicas como um mal necessário.

No que diz respeito ao plano técnico, o orçamento tradicional adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle das despesas. As classificações clássicas eram por unidade administrativa ou por objeto ou item de despesa. Essas características rotulavam o orçamento tradicional como “Lei de Meios”, por meio da qual o Estado conta para levar a cabo suas tarefas.

Todavia, o orçamento como um mero demonstrativo de autorizações legislativas já não atendia às necessidades sentidas pelos executivos governamentais. Ainda no final do século XIX, o Estado começou a abandonar a neutralidade que o caracterizou na fase do *laissez-faire*, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento.

A essência da reforma orçamentária exigia que os orçamentos públicos devessem constituir-se em instrumentos de administração, auxiliando o Executivo nas etapas de programação, execução e controle do processo administrativo. Nasce a idéia do orçamento moderno.

2.1.2 Orçamento Moderno

A partir de 1930, o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, com a doutrina *keynesiana*, embora o reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico tenha sido bem anterior. Entretanto, o planejamento como instrumento administrativo obteve maior notoriedade nos últimos 30 anos. Com o emprego sistemático nos programas militares desde a Segunda Guerra Mundial, ele foi aperfeiçoado e desenvolvido sobremaneira, estimulando as empresas e outros setores do governo a incorporar suas técnicas.

Observou-se uma tendência de aproximação do orçamento para o planejamento, surgindo na década de 1960 o PPBS (Planning, Programming and Budgeting System ou Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). Dentre os processos de planejamento, programação e orçamentação, o primeiro teria papel preponderante, sendo viabilizado pelas modernas técnicas de informação que se tinha alcançado.

A trajetória de implantação do PPBS nos EUA foi marcada por crise econômica com conseqüente escassez de recursos para novos empreendimentos, falta de técnicos especializados e até dificuldades políticas. Mesmo com o fracasso desse programa, não houve enfraquecimento do conceito moderno de orçamento. As novidades vão ao

encontro de alterações na importância das funções do orçamento, como forma de adaptar-se às novas realidades.

Atualmente os gastos públicos têm exercido importante papel nos ajustamentos da crise econômica que envolve muitos países. Depreende-se que o papel mais saliente a ser cumprido pelo orçamento público, quando as políticas econômicas são do tipo contracionistas, seria como instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico. Já para a fase expansionista, fica reforçada a função de controle do orçamento.

Na segunda metade do século XX continuou a busca de melhores práticas na gestão orçamentária americana. Surge o modelo do orçamento base-zero em uma empresa privada, sendo posteriormente adaptado para o setor governamental. De acordo com o modelo do orçamento base-zero os pacotes de decisão³, devidamente analisados e ordenados, forneceriam as bases para as apropriações dos recursos nos orçamentos operacionais. Esses pacotes descrevem os elementos significativos das ações: finalidades, custos e benefícios, carga de trabalho e medidas de desempenho, maneiras alternativas de alcançar as finalidades, benefícios obtidos com diferentes níveis de recursos, entre outros.

Um dos problemas na implementação do orçamento base-zero, segundo o autor da técnica, diz respeito à resistência interposta pela burocracia quando a eficácia de seus programas é avaliada. Ressalta também que apenas no caso de determinados programas, ou então nos níveis superiores de gerência de programas, é possível aplicar de maneira intensiva a técnica base-zero. Por fim, conclui que o alcance da plena eficácia das melhorias do plano gerencial e orçamentário poderá necessitar vários anos.

O Congresso americano introduziu importantes inovações no planejamento e no orçamento federal com a aprovação da Lei do Desempenho e Resultados do Governo (GPRA) em 1993. As normas determinam a elaboração de planos estratégicos plurianuais por parte de cada agência governamental e de planos anuais de desempenho do governo (como um todo e de cada agência), bem como de orçamentos anuais de desempenho.

No novo orçamento de desempenho idealizado pelo GPRA destacam-se os resultados (*outcomes*) como uma nova categoria de objetivos de desempenho. No *performance budget* e no orçamento-programa, a medida de desempenho estava representada, principalmente, nos produtos (*outputs*), levados a cabo pela administração

³ Conjunto de Ações de um programa governamental.

pública. Entretanto, para a administração governamental o que realmente importa são os resultados alcançados em termos econômicos e sociais.

O novo orçamento dá destaque também para a responsabilização dos agentes. Há dois componentes básicos no novo orçamento de desempenho. O primeiro se refere à concepção de programa e o desenho da estrutura programática. O segundo componente engloba os sistemas de determinação de custos.

A partir da década de 1950, a incorporação do conceito de programa constitui a base da reestruturação orçamentária. Esse modelo, apesar de críticas, apresenta importantes vantagens em relação às práticas incrementais que marcam o orçamento tradicional. Entretanto as dificuldades estão na própria definição da estrutura dos programas, que considera os objetivos estratégicos, os custos totais, a análise de políticas e as necessidades da elaboração orçamentária plurianual.

2.2 Orçamento-Programa

Para Giacomoni (2007), o Brasil apesar de ser receptivo às inovações administrativas dos países desenvolvidos, ainda não conseguiu implementá-las de forma generalizada. A idealização do orçamento moderno no Brasil e nos demais países latino-americanos está representada num conjunto de conceitos e disposições técnicas, sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), chamado Orçamento-programa. Nos últimos 20 anos, o Orçamento-programa perdeu as características iniciais do modelo da ONU e de diversas correntes e incorporou novos conceitos, alguns extraídos do PPBS.

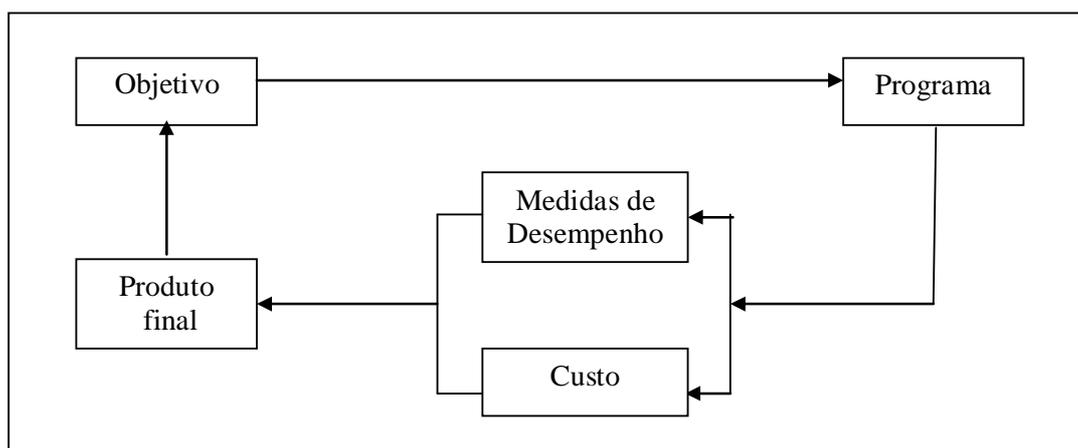
O documento elaborado pela ONU sobre o Orçamento-programa destaca a questão da ênfase nas realizações, embora segundo Giacomoni (2007) isso não constituía em novidade, uma vez que esse era um ponto defendido pelos reformistas americanos do início do século. Segundo o autor, a originalidade estava para a organicidade, com os seus componentes bem articulados. Essa característica possibilitava ao orçamento-programa reais chances de substituir o antigo e arraigado orçamento tradicional.

Segundo Rezende (2006), o orçamento-programa dá ênfase no objetivo do gasto, diferentemente dos métodos tradicionais que simplesmente se preocupavam com a categoria dispêndio. Em organizações complexas, como o Governo, é importante que o objetivo do gasto público fique claramente identificado, uma vez que as unidades

administrativas são muitas e distintas, cada uma desempenhando uma ou mais funções diferentes.

Giacomoni (2007) destaca os elementos essenciais do Orçamento-programa, e o seu inter-relacionamento, ilustrado no Diagrama 1 abaixo.

Diagrama 1- Principais Componentes do Orçamento-Programa



Fonte: Giacomoni (2007)

O primeiro componente refere-se aos os objetivos e propósitos perseguidos pelas instituições pertinentes, para os quais os recursos orçamentários se fazem necessários. Em seguida, ficam estabelecidos os programas, ou seja, os instrumentos de integração dos esforços governamentais para que os objetivos sejam concretizados. Estão presentes ainda os custos dos programas, medidos por meio da identificação dos meios ou insumos necessários para a obtenção dos resultados. Por fim, as medidas de desempenho têm a finalidade de medir o produto final (ou realizações) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Observa-se que em linhas gerais, a aplicação do orçamento-programa inclui a avaliação e comparação dos diferentes programas desenvolvidos pelo Governo em termos de sua contribuição para os objetivos nacionais. Compreende também a determinação de como objetivos preestabelecidos podem ser atingidos com um mínimo de dispêndio de recursos, além de projetar as ações governamentais para um horizonte de tempo superior ao período usual de um ano. Este orçamento abrange ainda a revisão dos objetivos, programas e orçamento à luz da experiência passada e de modificações na conjuntura.

2.2.1 Definição dos Objetivos

Giacomoni (2007) destaca que a primeira condição para a adoção do Orçamento-programa está na necessidade de que os objetivos governamentais sejam claramente definidos. Embora a escolha dos objetivos esteja mais ligada à função do planejamento, recai sobre o Orçamento-programa a conexão entre a função planificadora e as funções administrativas de gerência, avaliação, controle.

Segundo Rossetti (1989), a escolha dos objetivos implica a definição qualitativa dos fins da política econômica. Essa definição sugere os processos de quantificação dos fins escolhidos, nos quais os objetivos transformam-se em metas numericamente dimensionadas. Os objetivos significam o que se pretende alcançar e as metas indicam quanto. Observa-se, dessa forma, que o processo de determinação de metas é um processo que complementa a escolha dos objetivos, conduzindo à definição quantitativa dos fins.

Giacomini (2007) exemplifica o que seria uma definição clara e precisa dos objetivos ao tratar de objetivos de um Programa Rodoviário. O autor destaca no exemplo que não se deve pautar a tomada de decisões apenas em metas quantitativas, uma vez que a construção de rodovias asfaltadas pode estar sendo projetada em pleno deserto, ligando o nada a coisa nenhuma.

É necessário dessa forma, além de estipular a meta física, atentar para indicações sobre os resultados substantivos do programa, o que nesse exemplo se resumiriam aos ganhos de percurso em relação ao itinerário existente, a economia nos custos dos transportes, à segurança e rapidez com que as pessoas e bens são transportados, entre outros. Essa avaliação além de esclarecer sobre os objetivos constitui-se num precioso auxiliar da ordenação de metas por prioridade.

A hierarquização dos objetivos é parte integrante do sistema de classificação por programas. Numa primeira classificação, os objetivos podem ser divididos em finais e intermediários do Governo, na denominação de Rezende (2006), ou finais e derivados para Giacomoni (2007).

Os objetivos finais, também chamados de básicos, expressam os fins últimos de toda a ação governamental. Eles são identificados com as principais atribuições governamentais no campo econômico e social. Esses objetivos, representados de forma qualitativa, são definidos no plano puramente político, ficando acima das questões envolvidas nos processos de planejamento e orçamento.

Por outro lado, os objetivos intermediários ou derivados complementam a execução dos objetivos finais para que estes sejam corretamente desempenhados. Representados quantitativamente, os objetivos intermediários correspondem a propósitos específicos do governo, orientando a construção dos planos, bem como a elaboração do Orçamento-programa. Conforme aponta Giacomoni (2007), a seleção dos objetivos derivados e dos mecanismos e instrumentos de ação, decorre também de decisões políticas; no entanto, apoiadas em estudos e avaliações técnicas.

Nos planos nacionais, os objetivos são geralmente explicitados em termos de taxas de crescimento para os principais indicadores de atividade econômica do país, tais como Produto Interno Bruto, formação de capital, emprego, produção industrial e agrícola. Essas definições geram metas mais específicas nos diversos setores. Ressalta-se nesses planos, a importância da definição adequada das competências a fim de o setor público, nos níveis governamental e descentralizado, consiga subtrair os elementos para a consecução de suas programações e orçamentos.

É importante observar que devido à multiplicidade de entidades formuladoras de programas, pode ocorrer o risco de conflitos na consecução dos objetivos. Os freqüentes são entre objetivos econômicos e sociais, dentre os quais podemos citar os modelos de desenvolvimento agrícola nos quais a mecanização intensa força a transferência da mão-de-obra para o setor urbano, onde as necessidades de emprego, habitação, saúde e educação não são adequadamente atendidas.

Entretanto, ao reunir os diversos objetivos estipulados pelas entidades, o Orçamento-programa é capaz de fazer as necessárias avaliações e compatibilizações. Ao remeter as programações para decisão superior, torna-se, pois, um importante instrumento de coordenação.

2.2.2 Estrutura Programática e Análise das Alternativas

Define-se programa como o elemento básico da estrutura do Orçamento-Programa. É genericamente conceituado como o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim. Segundo Giacomoni (2007), existe no plano teórico muita discussão sobre os critérios a serem observados para a estruturação dos Programas.

O autor utilizando as definições de programa contidas no manual da ONU conceitua o programa sob a ótica de três aspectos. O programa seria o nível máximo de classificação do trabalho executado por uma das unidades administrativas superiores do

governo, como ministérios, autarquias, fundações, entre outras, no desempenho das funções que lhes são atribuídas. O segundo aspecto é que ele é traduzido por um produto final e por último, que representa os objetivos para os quais a unidade foi criada.

Além do programa, a atividade é considerada um elemento essencial da estrutura do orçamento-programa. Giacomoni (2007) ressalta que diferentemente do programa, cuja utilidade maior reside em fornecer análises e avaliações ao nível dos escalões superiores, a atividade é o instrumento de operacionalização do orçamento e peça básica das funções administrativas e gerenciais. Afirma ainda que é por meio das atividades que o Orçamento-programa é elaborado e apresentado, assim como executado e controlado.

Marter (apud Giacomoni, 2007) define a atividade como uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade segundo o autor representaria um agrupamento de tarefas geralmente executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa da unidade.

Rezende (2006) define que as atividades são um tipo de ação por meio das quais os objetivos finais e intermediários são implementados. Elas são necessárias para que os programas em andamento sejam mantidos em funcionamento por mais de um ano, nos mesmos níveis em que vêm sendo executados. Na terminologia do orçamento-programa, os projetos seriam as ações necessárias para a expansão e aperfeiçoamento de programas existentes ou para o desenvolvimento e implantação de novos programas.

Destacam-se outros dois pontos para a distinção entre projeto e atividade. O primeiro se refere ao horizonte de tempo considerado. Como regra, as atividades se repetem num intervalo rígido de um ano, enquanto os projetos podem completar-se tanto em prazo inferior, quanto superior a um ano. A outra questão diz respeito às metas do programa. As atividades seriam identificadas com as ações necessárias para que sejam mantidas as metas vigentes, enquanto os projetos envolveriam sempre o propósito de modificar tais metas.

Segundo Giacomoni (2007), a análise de programa é tida com frequência, como a mais original e importante das contribuições do PPBS. Sua finalidade básica de proporcionar um processo mais criterioso de escolha entre programas alternativos, cujos produtos finais concorrem para o alcance dos objetivos, é obtida com as etapas de

definição dos objetivos; identificação dos meios e alternativas para se atingir os objetivos do Programa e exame e ponderação de alternativas.

2.2.3. Mensuração do Orçamento-Programa

Observa-se uma preocupação com a medição dos resultados do trabalho governamental desde as primeiras concepções do *performance budget* americano. Na concepção do orçamento-programa, a mensuração das operações a cargo do governo constitui-se em elemento-chave de sua estrutura. Procura-se quantificar os objetivos que se pretende atingir em cada programa, durante um intervalo de tempo previamente estabelecido.

Giacomoni (2007:177) destaca que no processo orçamentário programado, a mensuração tem utilidade em todas as suas etapas – elaboração, execução e avaliação – e em todos os níveis organizacionais. Segundo o manual da ONU (apud Giacomoni, 2007), os objetivos básicos da mensuração, são:

“...medir fisicamente o trabalho e seus resultados e estabelecer relações pertinentes com o emprego dos recursos a fim de obter dados que sejam úteis para formular e apresentar propostas orçamentárias, dotar pessoal e distribuir fundos aos órgãos encarregados de executar os planos aprovados, e verificar o progresso alcançado na consecução dos objetivos da política e metas dos programas e trabalhos. Tais medidas contribuem para modificar os planos e programas de modo que a administração possa adaptá-los às exigências conjunturais fazendo face, também, a acontecimentos imprevistos. Além disso, servem para comparar as realizações de operações semelhantes e avaliar a eficiência relativa de unidades administrativas, de práticas e métodos.”

Giacomoni (2007) aponta que os diferentes níveis que compõem qualquer organização têm diferentes exigências relativamente à mensuração. Observa-se que nos níveis superiores do governo, predominam as medidas ligadas aos resultados econômicos. A importância da mensuração nesses níveis se dá para a correta escolha do indicador de resultados, que muitas vezes não se concretiza em um indicador físico.

No plano intermediário, representado pela direção de unidades administrativas ou entidades descentralizadas, a mensuração é feita com base nos resultados dos programas. No momento da execução e especialmente na avaliação final do orçamento, a mensuração indicará se os produtos foram ou não alcançados, que é uma medida da própria eficácia da instituição.

Já nos níveis executivos, a mensuração é dada no âmbito de atividades e projetos. Os resultados obtidos nesse escalão são em geral produtos intermediários, os quais permitem o acompanhamento dos custos de cada etapa do trabalho. Essa medição acaba indicando sobre a eficiência com que os setores executivos desempenham suas funções.

Unidades de mensuração

A relação insumo/produto constitui a base do sistema de mensuração do Orçamento-programa. Uma instituição ou unidade organizacional existe para viabilizar determinadas realizações (produtos) utilizando uma série de recursos (insumos). O sistema de mensuração, por meio da medição dos insumos e produtos é capaz de criar medidas e padrões para a tomada de decisões dentro do processo orçamentário. (Giacomoni, 2007)

As unidades de mensuração são portanto, do tipo unidade de insumo e unidade de produto, estando esta última subdividida em unidade produto intermediária e unidade produto final. As unidades de produto final apresentam dificuldade na sua escolha, uma vez que é necessário que esse indicador de resultados seja realmente representativo do que a instituição pretende alcançar substantivamente com o Programa. Já a escolha das unidades de produto intermediário, mostra-se menos problemática devido a um menor número de ações da execução de projetos e atividades.

As mais facilmente identificadas são, de fato, as unidades de insumo, tanto em nível de atividades como de projetos. Essa facilidade se dá pelo fato de os insumos serem os recursos necessários para qualquer realização, sejam eles humanos, materiais, físicos, entre outros. Sugere-se que a mensuração do plano de atividades e projetos seja feita entre as unidades de insumo e a unidade de produto intermediário.

2.2.4 Análise Custo-Benefício

O sistema de custos é a base da operação de cálculo do Orçamento-programa. A medida financeira (custo dos recursos) conciliada à mensuração física (realizações) compreende um completo sistema de mensuração, capaz de ser responsável pela racionalização da gestão financeira pública. Ao fazer isso, o orçamento busca conciliar as necessidades de realizações com os escassos recursos existentes.

Para tanto, é uma técnica que está constantemente olhando através da ótica dos resultados. Segundo essa condição é necessário adaptar contabilidade fiscal para que

proporcione os antecedentes necessários com respeito aos custos, sejam esses unitários e/ ou totais. Em outras palavras, a implantação da técnica orçamentária por programas obriga a mudar o enfoque da contabilidade fiscal de uma simples contabilidade fiscal orçamentária para uma contabilidade fiscal que incorpore a contabilidade de custos.

Ao contrário da contabilidade fiscal (convencional) que geralmente é desenvolvida de forma centralizada, a contabilização de custos deve envolver os distintos níveis organizacionais, isto é, unidades executoras, órgão de contabilidade, órgão de planejamento e orçamento e unidades de decisão superior.

Giacomoni (2007) destaca quatro sistemas de custos que atenderiam às diversas exigências do Orçamento-programa, segundo o manual do ILPES⁴: a) Unidades de programação com o cálculo de custos unitários, b) Unidades de programação sem o cálculo de custo unitário, c) Sistema de custos para organizações não industriais e d) Sistema de custos para organizações industriais.

Para Rezende (2006), uma correta avaliação de alternativas deve levar em consideração a aplicação de métodos apropriados para a identificação de custos e benefícios sociais de cada projeto. O critério de seleção de programas governamentais refere-se à maximização do valor da diferença entre benefícios e custos sociais, representado matematicamente, como:

$$Max \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1 + i)^t}$$

Onde:

B_t = Benefícios totais ao ano t;

C_t = Custos totais ao ano t;

n = Período de tempo para o qual os custos e benefícios são computados;

i = Taxa social de desconto.

Alternativamente, pode-se visualizar o critério como o cálculo da razão benefício/custo, indicando como justificáveis os projetos para os quais esse quociente for maior do que o valor atual dos custos. A expressão a seguir representa essa terminologia:

⁴ Instituto Latino-Americano de Planificación Económica Y Social. Manual de medición de costos por programas. Santiago de Chile, 1967, p.2. Citado em Giacomoni (2007:180)

$$\frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+i)^t}} > 1$$

Além da escolha do critério, a aplicação da análise custo-benefício a projetos e programas governamentais requer uma análise detalhada da identificação e medição de custos e benefícios; da taxa social de desconto apropriada; de como estabelecer o período em que se fazem notar os custos e benefícios dos projetos e como agregar custos e benefícios de vários projetos complementares, tendo em vista estender a análise no nível de programas executados pelo governo.

Segundo Prest e Turvey (1976), embora a análise custo-benefício tenha adquirido importância entre os economistas somente em décadas recentes, sua história remonta a períodos bem anteriores. O trabalho de Dupuit sobre a utilidade de obras públicas apareceu em 1844 na França. Posteriormente, a análise custo-benefício adquiriu relevância nos Estados Unidos. Com o *New Deal* na década de 30, houve um enfoque social maior nos estudos dos projetos. Nos anos de 1950 tentou-se chegar a um acordo sobre princípios gerais de abordar a questão.

Os autores citam duas limitações na utilização da análise custo-benefício. A primeira diz que essa análise é apenas uma técnica para tomada de decisões dentro dos termos de referência que precisam ser acordados antecipadamente e que envolvem muitas considerações de caráter político ou social. A segunda dificuldade da análise aponta para decisões de investimento em grande escala. Quando as decisões de investimento assumem proporções capazes de alterar a composição relativa da produção e o conjunto de preços relativos de toda a economia, a aplicabilidade técnica poderá ficar comprometida.

Quanto à definição de um projeto, nos casos em que há fortes relações do lado da oferta ou da demanda, elas devem ser levadas em conta nos cálculos de custo-benefício. Na avaliação de custos e benefícios, o cálculo dos preços deve ser feito ao nível que prevalece no ano inicial. Entretanto, devem-se levar em conta mudanças previstas nos preços relativos dos itens envolvidos e no nível geral de preços. Excetuando-se a influência das imperfeições de mercado, os preços de mercado são usados para avaliar os custos e benefícios de um projeto.

Já na presença de imperfeições de mercado, as decisões de investimento tomadas a partir de avaliações de custos e benefícios aos preços de mercado podem não ser

apropriadas. Além da concorrência imperfeita, existe também o caso dos impostos sobre os dispêndios no que se refere à divergência entre preço de mercado e custo ou benefício social. Os casos de desemprego constituem em divergências de alta importância entre o custo social e o custo privado.

O problema dos bens coletivos parece ser de difícil resolução. Segundo especialistas, mesmo que o problema de não revelação das preferências fosse ignorado, haveria ainda o problema da multiplicidade de soluções ótimas alternativas. Nos casos em que os bens são ofertados a preços fixados independentemente da relação com as preferências dos consumidores, não há base para chegar a decisões de investimento mediante computação dos valores atuais das vendas. Os custos e benefícios quantificáveis, chamados de intangíveis, necessitam ser apresentados aos tomadores de decisão para cálculo de custo-benefício.

No que diz respeito sobre as externalidades, Rezende (2006) considera a questão mais importante no estudo da mensuração de custos e benefícios. Os benefícios advindos de um grande número de projetos governamentais ultrapassam os indivíduos ou setores diretamente ligados ao projeto, resultando em efeitos importantes sobre a atividade econômica e toda a sociedade. Esse é o principal fato que distingue a chamada análise social de projetos da análise tradicional.

Prest e Turvey (1976) sobre o assunto discorrem que é preciso ficar atento com os efeitos puramente de transferência na avaliação de custo-benefício, uma vez que importa o valor do incremento do produto derivado de um dado investimento e não o incremento do valor de ativos existentes. Fatores como os benefícios secundários e a vida do projeto são itens relevantes.

Observa-se, no entanto, a dificuldade prática na quantificação de custos e benefícios de programas. A complexidade aumenta conforme o tipo da produção, seja bem privado, público ou semipúblico e o nível de agregação de análise, seja ele do tipo programa, subprograma ou projeto. A análise custo-benefício, inicialmente usada em projetos de desenvolvimento de infra-estrutura econômica, vem ultimamente sendo usada em projetos de natureza social.

É importante tornar notável que o orçamento-programa é um novo método de decisão, no que se refere à alocação dos recursos governamentais do “orçamento sob a forma de programa”. Cabe verificar adiante como se dá a avaliação dos resultados dos programas públicos sob a ótica do novo orçamento, tendo como foco o estudo da eficiência do gasto público no Brasil.

CAPÍTULO 3 - O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A organização do Estado brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88)⁵, está estruturada na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. O Estado assim constituído deverá ser capaz de produzir os bens e serviços demandados pela sociedade e para tanto, necessita antecipadamente decidir quais são eles, assim como suas quantidades e qualidades.

O orçamento constitui-se no instrumento por excelência da ação do Setor Público na área fiscal no Brasil. Segundo Pereira (2003), o orçamento pode ser aceito como um acordo especial entre o Estado e o contribuinte, sob a mediação do parlamento, uma vez que se trata de um ato que materializa a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, paralelamente à natureza e montante dos recursos a serem efetuados.

Benavides Gomes apud Pereira (2003) ressalta que a atividade econômica do Estado tem seu reflexo quantitativo no orçamento. Pereira (2003) vai além e afirma que o orçamento, depois da própria Constituição Federal, apresenta-se como o ato mais importante na vida de uma nação. Na visão da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o Orçamento Geral da União (OGU) é o coração da administração pública federal.

Piscitelli (1988:88) define orçamento como a materialização da ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na redução de seus projetos. Orçamento Público é, por conseguinte, o instrumento de que dispõe o Poder Público, em qualquer de suas esferas, para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como os dispêndios a serem efetuados.

Segundo a Lei 4320/64, art. 2º, o orçamento deverá conter todas as receitas e todas as despesas do Estado, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. De acordo com art. 62, da Emenda Constitucional n 1º/69 o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração direta quanto da indireta⁶, excluídas

⁵ CF/88, art. 18.

⁶ O Decreto Lei 200, de 1967, art. 4º, define para a Administração Federal: a) Administração Direta constituída pela Presidência da República e ministérios; b) Administração Indireta compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

apenas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento.

Observa-se a existência de uma concepção sistêmica no processo orçamentário introduzida pela Constituição Federal de 1988. O processo inicia-se com um plano plurianual, que estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; passa pela lei de diretrizes orçamentárias e finaliza com o orçamento – uma pormenorização dessa programação.

Segundo Freitas (2003), o entendimento do processo orçamentário e de suas instrumentalidades é consequência da evolução da sua condição de instrumento político. A maneira com que tais instrumentalidades vêm sendo colocadas em prática depende da natureza do Estado, da estrutura institucional do setor público e da própria cultura administrativa local que são decorrentes da dinâmica histórica. Pode-se analisar a evolução do orçamento público a partir de suas múltiplas dimensões, tomando por referência a perspectiva histórica.

3.1 A Evolução do Orçamento no Brasil

As primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais no Brasil foram dadas na Constituição Imperial de 1824. Houve dificuldades de implementação, dado o avanço do dispositivo na época, tendo alguns autores considerado a primeira lei do Orçamento ocorrida em 1827. Entretanto, o primeiro orçamento brasileiro teria sido então aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 1830. (Giacomoni, 2007:40-41)

Período 1824-1945

Segundo a Secretaria de Orçamento Federal, as primeiras Constituições Federais do Brasil não trataram diretamente da questão orçamentária. As leis ordinárias tratavam de regular o assunto, tendo destaque a Lei nº 23, de 1891, e a Lei nº 30, de 1892, que conferiam competência ao Ministério da Fazenda para “centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta”.

No entanto, a Constituição atribuía competência privativa ao Congresso para orçar a receita e fixar a despesa, além de ter competência exclusiva de iniciativas de lei. O impasse foi resolvido, ficando a cargo do Executivo a proposta orçamentária, que serviria de subsídio à deliberação do Poder Legislativo. Somente em 1926, por meio de

uma reforma na Constituição, a elaboração da proposta orçamentária seria realizada pelo Poder Executivo. A competência transferida ao Executivo foi confirmada posteriormente na Constituição de 1934, depois na Carta Política de 1936 e finalmente normatizada pela Constituição de 1946.

Na década de 1930, o orçamento passou a ter maiores cuidados e atenções, perdendo sua característica de instrumento de controle e seu caráter tipicamente contábil que predominou durante o Império e quase toda a República Velha. Segundo Giacomoni (2007) a Revolução de 1930 representou o rompimento com o passado e a proposta de nova ordem em inúmeros aspectos, inclusive na modernização do aparelho do Estado.

Na Constituição de 1934, o orçamento é tratado com destaque, tendo sua classificação uma seção própria, época marcada pela centralização da maior parte das funções públicas na área federal. A elaboração da proposta orçamentária era competência do presidente da República, ficando para o Legislativo a votação do orçamento e o julgamento das contas do presidente.

O orçamento na Constituição de 1937 também é tratado com destaque, tendo seis artigos o capítulo especial sobre o assunto. O país estava sob um forte regime autoritário, ficando a elaboração de proposta orçamentária a cargo de um departamento administrativo. De acordo com a Secretaria de Orçamento Federal (internet), a Lei nº 579, de 1938, em seu art. 3º, assim se expressava que: “Até que seja organizada a Divisão do Orçamento, a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda com a assistência do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).”

Entretanto, o DASP não estava apto a colocar em funcionamento a Divisão de Orçamento, e propôs que o órgão central orçamentário fosse administrativamente estruturado no Ministério da Fazenda e tecnicamente subordinado ao DASP. Segundo Giacomoni (2007), a verdade é que o orçamento federal sempre foi elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.

Em 1940, o Executivo por meio do Decreto-Lei nº 2026 cria a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Esse primeiro órgão central orçamentário serviria de base para o futuro órgão permanente que foi a Divisão de Orçamento do DASP.

Período 1945-1964

A Constituição de 1946, denominada “planejamentista”, foi capaz de reestabelecer a democracia no País. O orçamento voltou a ser do tipo “misto”, conforme destaca Giacomoni (2007), no qual o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas.

Segundo a Secretaria de Orçamento Federal, a experiência brasileira na elaboração de Planos Globais até 1964 caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa com ausência de uma programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando a desvinculação dos Planos e Orçamentos.

Período 1964 -1988

Em 1964, foi decretada a Lei nº 4320, que traçou os princípios orçamentários no Brasil. Segundo Giacomoni (2007), essa lei foi estabelecida com o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo, frustrando os que pretendiam uma legislação mais avançada. Foi adotada a classificação econômica e a classificação funcional da despesa, além dos critérios tradicionais de unidades administrativas e elementos.

A Lei 4320/64, em seu artigo 2º estabeleceu pela primeira vez os princípios da transparência orçamentária:

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

Teixeira Machado (apud Giacomoni , 2007) salienta que, embora a Lei 4320/64 tenha se referido a programas em diversos de seus dispositivos, não deve ser entendida como a norma que estabeleceu as bases para implantação do Orçamento-Programa nas três esferas do governo. O autor acredita que a Lei não colocou empecilhos à introdução do Orçamento-Programa em qualquer nível de governo ou tipo de organização pública.

Conforme destaca Giacomoni (2007), a área federal logo aproveitou a margem proporcionada pela lei e já a partir de 1967 passou a apresentar o orçamento com a classificação formada por programas e subprogramas.

Em 1967, o Governo Federal baixou o Decreto-Lei 200, norma disciplinadora das questões de organização e de reforma administrativa da União. O planejamento ficou definido nesse ato como um dos princípios fundamentais de orientação às

atividades da administração federal, sendo o Orçamento-programa anual entendido como um de seus instrumentos básicos⁷.

Por meio desse Decreto, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foi criado, estabelecendo como sua área de competência a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual.⁸

O processo de planejamento e programação/execução orçamentária no Brasil se desenvolveu, a partir de 1969, através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos:

- I - Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), sendo o I PND em 1972-74;
- II - Programa Geral de Aplicação (PGA), sendo o I PGA em 1973-75;
- III - Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), sendo o I OPI em 1968-70; IV - Orçamento Anual da União;
- V - Decreto de Programação Financeira.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento foram criados pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969. Ficou instituído a sua sistemática de elaboração e aprovação, e duração igual à do mandato do Presidente da República.

O Orçamento Plurianual de Investimento foi instituído pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. Era trienal, sendo constituído pela programação de dispêndios da responsabilidade do Governo Federal, excluídas apenas as entidades da Administração Indireta e das Fundações que não recebem transferências do Orçamento da União.

O Programa Geral de Aplicação (PGA) foi instituído pelo art. 4º do Decreto nº 70.852, de 20 de julho de 1972 constituía-se num manual básico de dados quantitativos para o planejamento, a nível global, regional e setorial. Foi definido como um instrumento complementar dos PNDs, ficando sua elaboração a cargo do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o qual fazia a consolidação dos orçamentos--

⁷ Além desse instrumento básico, o art. 7, do Decreto Lei 200/1967, evidencia o Plano Geral de Governo, os Programas Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual e a Programação Financeira de Desembolso.

⁸ Art. 39, Decreto Lei 200/1967.

programas da União, das entidades de administração indireta e de todos os demais órgãos e entidades sujeitas à supervisão ministerial.

O PGA era um documento interno do Governo, que agregava ao Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), os valores correspondentes à programação das entidades da Administração Indireta e fundações que não recebiam transferências do Governo Federal e, eventualmente, a programação dos Estados.

O Orçamento Anual da União detalha as Funções, Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades, previstos no OPI e relativos ao primeiro ano do período abrangido por aquele documento. Nesse documento ocorre a especificação da despesa por sua natureza.

O PND, o OPI e o Orçamento Anual constituíam documentos públicos, a serem encaminhados ao Congresso Nacional. Estes são partes integrantes de um mesmo conjunto de diretrizes, programas e projetos, formulados de maneira consistente, una e harmônica, como expressão dos objetivos governamentais em determinado período.

3.2 A Constituição Federal de 1988 e Suas Alterações Orçamentárias

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, tornou obrigatória a adoção sistemática do planejamento, nas várias esferas do governo. Ficou atribuído ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento⁹. Com a Constituição, o sistema orçamentário federal passou a ser regulado por três leis: a) Lei do Plano Plurianual (PPA), b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas diretrizes inovadoras advindas da Constituição Federal de 1988 constituíram grande significado para a gestão pública. Com o PPA, a LDO e a LOA, o planejamento fica valorizado, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual (PPA) passou a se constituir em esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo. O projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato.

⁹ A responsabilidade geral pela execução do Orçamento e pelo seu monitoramento é do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o do Ministério do Planejamento, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). (Relatório do Min. Planejamento, 2002).

De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada¹⁰". O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos, estabelecendo a ligação entre essas e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento¹¹. Anualmente, o Poder Executivo encaminha o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Poder Legislativo, até o dia 15 de abril de cada ano.

Baseada na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. O governo define no Projeto de Lei Orçamentária as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano.

A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal, não podendo nenhuma despesa pública ser executada fora do Orçamento. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. Os princípios básicos a serem seguidos para elaboração e controle do Orçamento são os da unidade, universalidade e anualidade. O prazo legal de envio do projeto da LOA à apreciação do Legislativo é o dia 31 de agosto de cada ano.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece de forma discriminada, a previsão das receitas e despesa para o ano seguinte ao de sua elaboração, explicitando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. A LOA aprovada constitui-se de três tipos distintos de orçamentos da União, a saber:

a) Orçamento Fiscal: compreende os poderes da União, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela União; abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e

¹⁰ CF/88, art. 165, § 1º

¹¹ CF/88, art. 165, § 2º

que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea "c" do inciso I do art. 159 da CF, e refinanciamento da dívida externa;

b) Orçamento de Seguridade Social: compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do Programa de Trabalho dos Órgãos e Entidades acima relacionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no art. 194 da CF; e

c) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: previsto no inciso II, parágrafo 5º do art. 165 da CF, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O poder Legislativo pode propor emendas à proposta orçamentária elaborada pelo Executivo, desde que compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou ainda relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei. Essas emendas podem ser vetadas pelo Executivo, podendo o veto ser mantido ou rejeitado pelo Legislativo, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros¹².

Passada a fase de elaboração do Orçamento, inicia-se a etapa da execução. Nessa etapa, ocorre a realização anual dos objetivos e metas estabelecidas nos programas de governo, resultantes do processo de planejamento integrado, implicando na mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros. Finalizada essa etapa, é possível iniciar o controle e avaliação da execução orçamentária.

3.3 A Execução Orçamentária e Financeira

Nessa etapa do processo da gestão pública, as decisões e escolhas expressas na Lei Orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro Nacional. A execução orçamentária se reveste de forma

¹² Na eventualidade da proposta de orçamento vir a ser rejeitada no todo, valerá para o exercício seguinte o mesmo orçamento aprovado para o exercício.

financeira e isto se dá em conformidade com o estabelecido na programação orçamentária. (Giacomoni, 2007:290-315).

A responsabilidade geral pela execução e monitoramento orçamentário é da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Entretanto, cabe à STN a centralização e administração do sistema de execução orçamentária, por meio do SIAFI – Sistema Integrado de Administração de Informações Financeiras – e da Conta Única do Tesouro.

Observa-se que a execução orçamentária e a financeira ocorrem de forma concomitante, estando uma atrelada à outra. Segundo o Tesouro Nacional (2009), havendo o orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, existindo o recurso financeiro, mas não ocorrendo a disponibilidade orçamentária, não se pode gastá-lo.

Dessa forma, a definição para execução orçamentária é a de utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por sua vez, a execução financeira representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e ou atividades atribuídas às unidades Orçamentárias pelo Orçamento. Observa-se que crédito e recurso são faces de uma mesma moeda; o crédito é orçamentário, dotação ou autorização de gasto; e recurso é financeiro, portanto dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária.

A execução orçamentária propriamente dita tem início com o lançamento no SIAFI das informações orçamentárias fornecidas pela SOF¹³, após a publicação da LOA e a decretação das diretrizes de execução orçamentária e de programação financeira, criando o crédito orçamentário. As dotações consignadas aos créditos orçamentários e adicionais representam autorizações de despesas válidas para utilização no período da vigência da lei orçamentária anual, as quais ficam efetivadas por meio do cumprimento dos estágios de empenho, liquidação e pagamento¹⁴.

A fim de que se realizem as despesas, é necessário que os recursos financeiros estejam disponíveis no momento devido para quitação das obrigações. Uma vez que a

¹³ As informações são preparadas pela SOF em fita magnética em seu sistema SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários.

¹⁴ Os estágios da despesa são, segundo a Lei 4320/64 são: a) *empenho*, o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição (art. 58); b) *liquidação*, a verificação, pela autoridade competente, do direito de crédito adquirido pelo titular de um empenho, tendo por base os documentos comprobatórios do fornecimento do bem ou da prestação do serviço correspondente ao empenho (art. 63) e c) o *pagamento* é dividido em dois momentos distintos: i) ordem de pagamento (art. 64), que constitui-se em despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa empenhada e liquidada seja paga e ii) o pagamento propriamente dito, efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas. (art. 65).

entrada das receitas que o governo arrecada dos contribuintes nem sempre coincide, no tempo, com as necessidades de realização das despesas públicas, torna-se importante ajustar o ritmo de execução do orçamento ao provável fluxo de recursos financeiros.

No tocante a essa assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁵, em seu artigo 8º, determina que o Poder Executivo, no prazo de até trinta dias após a publicação da LOA, estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolsos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Cada ministério ou órgão tem um prazo determinado para a elaboração de suas propostas financeiras e envio à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A STN, como órgão central da execução orçamentária consolida e aprova toda a programação financeira de desembolso¹⁶ para o Governo Federal no exercício, estabelecendo limites mensais para cada Ministério, com base nas alocações orçamentárias autorizadas para cada um. Essa programação financeira não trata mais de cotas orçamentárias, mas sim de valores financeiros que as unidades, em princípio, poderão contar em cada um dos meses do exercício.

A movimentação de recursos entre as unidades do sistema de programação financeira é executada por meio de liberações de cotas, de repasses e de sub-repasses.

COTA: É a primeira fase da movimentação dos recursos, realizada em consonância com o Cronograma de Desembolso aprovado pela STN. Corresponde ao montante de recursos financeiros que, em cada período, a STN coloca à disposição dos Órgãos Setoriais de Programação Financeira¹⁷ (OSPF).

REPASSE: É a liberação de recursos realizada pelos OSPF para Entidades da Administração Indireta, e entre estas; e ainda, da Entidade da Administração Indireta para Órgãos da Administração Direta, ou entre esses, se de outro órgão ou ministério.

SUB-REPASSE: É a liberação de recursos dos OSPF para as Unidades Gestoras (UG)¹⁸ de um mesmo Ministério, Órgão ou Entidade.

Giacomoni (2007: 295-320) destaca que apesar de o decreto de programação financeira fixar as cotas mensais de desembolso por órgão, a cada mês tais valores servirão apenas como parâmetro, uma vez que a liberação efetiva dependerá da

¹⁵ Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.

¹⁶ No SIAFI esse registro é denominado Programação Financeira Aprovada (PFA)

¹⁷ Articulador entre o órgão central e os órgãos executores, sendo responsável pela coordenação das ações na sua esfera da Programação Financeira. São as Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPOA) dos Ministérios Cíveis e órgãos equivalentes da Presidência da República e ministérios militares

¹⁸ Unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial.

disponibilidade de recursos, bem como do limite de saque e do pagamento efetivo de cada órgão.

No que diz respeito às alterações do cronograma, é importante observar as seguintes regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 9 e 13:

- Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
- No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
- Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.
- Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.
- No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Mecanismos Retificadores do Orçamento

Na execução da programação financeira, ocorrem situações não previstas quando de sua elaboração. Os recursos podem revelar-se insuficientes para a realização dos programas de trabalho, ou pode ocorrer a necessidade da realização de despesa não autorizada inicialmente.

Dessa forma, com base no art. 40 da Lei nº 4.320/64, a Lei Orçamentária poderá ser alterada no decorrer de sua execução através dos créditos adicionais, que são

autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária. Essas autorizações podem ser de três tipos:

Os créditos adicionais classificam-se em:

- créditos suplementares - para atender casos em que a dotação já existe na Lei de Orçamento, necessitando ser reforçada para atender despesas exigidas no interesse da Administração;
- créditos especiais - para atender despesas novas, para as quais não haja dotação orçamentária específica; e
- créditos extraordinários - para atender casos de despesas urgentes e imprevisíveis, características da situação de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por Lei e abertos por Decreto do Executivo, sendo que no caso dos créditos suplementares, a autorização poderá estar contida na própria Lei Orçamentária. Os créditos suplementares e especiais dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, devendo ser procedidos de exposição justificada. No que se refere a créditos extraordinários, em razão do caráter de urgência que envolve essas situações, poderão ser abertos por medida provisória nos termos do artigo 62 da CF.

SIAFI

O sistema integrado de administração de informações financeira – SIAFI – foi instituído pelas Instruções Normativas nº 22, de 22/12/86 e nº 24, de 29/12/96, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e implantado em 1987. É um sistema informatizado que atua como importante instrumento para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. (Oliveira, 2002:18)

Através desse sistema, são realizadas, em tempo real, todas as operações da execução orçamentária e financeira da União. Imediatamente, após a aprovação da Lei Orçamentária anual e de suas alterações, registram-se no SIAFI os limites orçamentários atribuídos a cada unidade orçamentária, tendo início a execução orçamentária.

No que diz respeito à execução orçamentária e financeira, são apresentadas no portal SIAFI as informações pertinentes à dotação orçamentária e execução da despesa autorizada de Pessoal e Encargos Sociais e de Outras Despesas de Custeio e Capital, abertas por órgão, por função e por projeto e atividade.

O desenvolvimento e a implantação do SIAFI possibilitaram que a execução orçamentária passasse a ser realizada com transparência e de modo tempestivo, caracterizando-se como um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos.

3.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Impactos no Orçamento e na Execução

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, veio estabelecer um conjunto de normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ela surgiu no contexto do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, em resposta à crise das finanças públicas do Brasil que, em estado latente desde os anos 80, eclodiu em 1998, com a crise internacional originada em países asiáticos e na Rússia. (Oliveira e Silva, 2005:18)

Essa Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

Apesar dos vários dispositivos inovadores em matéria de responsabilidade fiscal, diversas normas contempladas na LRF já existiam na Constituição e na legislação infraconstitucional. Ademais, a LRF não substitui nem revoga a Lei 4320/64, que normatiza as finanças públicas no país. A Lei, portanto, consolida as diversas normas existentes no Brasil sobre o assunto, alcançando todos os Poderes da União, Estados e Municípios.

Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, alguns merecem destaque, como o limite de gastos com pessoal; limites para o endividamento público; definição de metas fiscais anuais, mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente e os mecanismos para controle das finanças em anos de eleição.

O Tesouro Nacional (2009) observa que a LRF cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do

contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

As principais inovações introduzidas pela LRF estão abaixo relacionadas:

Planejamento

PPA

A disciplina sobre o PPA ainda se restringe às regras estatuídas na Constituição Federal, em decorrência de veto (veto nº627, de 04/05/2000) imposto ao art. 3º da LRF.

LDO

Em matéria de planejamento, a principal mudança diz respeito à inclusão de novas regras¹⁹ na LDO, cabendo destacar o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e a criação do Anexo de Metas Fiscais, que deverá conter entre outros:

- i) metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, sendo na prática, metas trienais;
- ii) a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- iii) a evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatização, se houver e;
- iv) estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

LOA

Segundo a LRF, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LOA deverá conter em anexo, demonstrativo da compatibilização do orçamento, com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

¹⁹ LRF, art.4.

Deve também estar definida na LOA a reserva de contingência, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL²⁰), para atender a gastos não previstos na Lei.

Observa-se que o objetivo da LRF é fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis, pretendendo também ser um instrumento de representação

Execução Orçamentária e Cumprimento de Metas

No que diz respeito à execução orçamentária observa-se o prazo de trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, para que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

A LRF prevê a limitação de empenho e movimentação financeira, nos trinta dias subsequentes, se verificado ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar as metas de resultado primário ou nominal estabelecidos para o período. Sendo assim, não ocorrendo a arrecadação prevista, parte das despesas programadas não poderão ser executadas. Isso permite ao administrador público assegurar o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO.

No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, elencadas no Anexo de Metas Fiscais, passa a ser demonstrado pelo Chefe do Executivo, em audiência pública perante a Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas e, no caso da União, na Comissão Mista do Congresso Nacional, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

²⁰ A Receita Corrente Líquida - RCL é um parâmetro previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso IV. A regra de cálculo é a seguinte: soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

A Receita Pública e a Renúncia Fiscal

Nas regras relativas à receita, a LRF estabeleceu dispositivos importantes com relação à previsão e arrecadação. A questão da exigência de que todos os entes da Federação exerçam plenamente suas competências tributárias constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. O ente que não instituir e arrecadar todos os tributos de sua competência fica impedido de receber transferências voluntárias da União e dos Estados. No entanto, Oliveira e Silva (2005:22) argumentam que essa regra acaba sendo pouco eficaz, uma vez que não ficou estabelecido na LRF um valor mínimo de arrecadação. Dessa forma, a norma estaria sendo cumprida mesmo arrecadando um valor ínfimo dos tributos de competência.

O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária, chamada de “regra de ouro”. Entretanto, na prática essa norma não impede a destinação de recursos de determinadas operações de crédito para custeio. (Oliveira e Silva, 2005:22)

Fica estabelecido na lei que a renúncia de receita de um dado tributo deverá estar acompanhada por aumento da arrecadação de outro, proveniente da elevação de alíquotas, aplicação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Cada governante deverá demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na LOA e que não afetará as metas previstas na LDO.

A Despesa Pública e os Mecanismos de Compensação

Além das despesas previstas em lei, existem aquelas que poderão ser realizadas em decorrência da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. Segundo a LRF, elas deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro por 3 anos e de demonstração de que estejam compatíveis a LDO, além de estarem adequadas à LOA .

Quanto à criação de despesa de caráter continuado²¹, a LRF dispõe que ela deverá ser compensada por aumento permanente de receita ou redução permanente de outras despesas, devendo a LOA conter o demonstrativo das medidas de compensação dessa despesa. Desse modo, os governantes não poderão tomar decisões de aumento de despesa ou de redução de receita que comprometam a saúde das finanças públicas no futuro.

²¹ São as despesas correntes com duração superior a dois exercícios financeiros, derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo.

As Despesas com Pessoal

A LRF, art. 19, estabelece os seguintes limites máximos para as despesas com pessoal²², em função da receita corrente líquida, de observância obrigatória por parte de todos os entes da federação a serem verificados ao final de cada quadrimestre. O Quadro 1 apresenta os limites segundo esferas.

Quadro 1 - Distribuição dos Limites de Despesa de Pessoal Segundo Esfera de Governo e Poderes de Estado (Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida %)

Poderes do Estado ²³	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9	49,0	54,0
Judiciário	6,0	6,0	-
Legislativo	2,5	3,0	6,0
Ministério Público	0,6	2,0	-
TOTAL	50,0	60,0	60,0

Fonte: LRF, art. 20

Se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, ficam vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso:

- concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título;

²² O entendimento de despesa total com pessoal abrange o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

²³ Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificada nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores à LRF. Entende-se como órgão:

I- O Ministério Público;

II- No Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) Do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III- No Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- contratação de hora extra, salvo nos casos previstos na LDO ou na convocação extraordinária do Congresso Nacional, em caso de urgência ou interesse público relevante.

Ultrapassado o limite máximo no quadrimestre, o excedente deve ser eliminado em 2 quadrimestres, sendo de, pelo menos, 1/3 no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Nenhum ato que provoque aumento da despesa de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, poderá ser editado nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou do mandato dos chefes do Poder Executivo.

A Dívida Pública

A LRF define conceitos de dívida pública²⁴, dívida mobiliária²⁵, operações de crédito²⁶ e garantias²⁷, a serem observados por todos os entes da Federação.

Os limites previstos da LRF quanto ao montante da dívida (estoque) serão fixados em percentual da receita corrente líquida (RCL) para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem. Esses limites tomam por base a dívida pública consolidada.

²⁴ Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, com prazo de amortização superior a doze meses.

²⁵ Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

²⁶ Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

²⁷ Concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

Conforme destaca Oliveira e Silva (2005:26), o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal proposta de limites de endividamento da União, Estados e Municípios, recebendo no Senado a denominação nº 154/200. O desdobramento dessa proposta no que se refere aos limites aplicáveis à União não foi deliberado.

Entretanto, aprovou-se Resolução do Senado Federal – RSF nº 40, de 20/12/2001- que trata dos limites da dívida para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa resolução estabeleceu que no 15º exercício financeiro²⁸, contado a partir do encerramento da publicação da RSF 40/2001, a dívida consolidada dos Estados e do Distrito Federal não poderá ultrapassar duas vezes a RCL, e a dos Municípios 1,2 vez a RCL. Caso ultrapasse os respectivos limites²⁹ ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro, conforme LRF, art. 31³⁰.

Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido não poderá realizar operação de crédito interna ou externa, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária e também fica impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. Deve também obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Em seu art. 4º, a RSF nº 40/2001, determina que o excedente da dívida em relação aos limites deverá ser reduzido, no mínimo à proporção de 1/15 a cada exercício financeiro. O acompanhamento dessa meta se dará a cada quadrimestre civil. Decorrido o prazo para o retorno do montante da dívida ao limite, fica também impedido de receber transferências voluntárias.

As Operações de Crédito

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. A instituição financeira que contratar operação de crédito com qualquer ente da Federação deverá exigir a

²⁸ O ano de 2016 corresponde ao 15º exercício financeiro contado a partir do encerramento de 2001, ano de publicação de RSF nº 40, de 20/12/2001. Entretanto, como essa resolução só foi republicada no Diário Oficial da União em 10/04/2002, alguns Estados argumentam que deveria ser considerado o final do ano de 2017.

²⁹ O Ministério da Fazenda divulgará mensalmente a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária (LRF, art. 31, inciso II, § 4º)

³⁰ Esse prazo será duplicado na hipótese de crescimento do PIB inferior a 1% a.a., no período correspondente aos quatro últimos trimestres. No caso de mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres. (LRF, art.66)

comprovação de que a operação atenda às condições e aos limites de endividamento, exceto quanto for relativa à dívida mobiliária ou externa.

Quanto às garantias, a LRF admite sua concessão entre os entes da Federação, desde que o ente recebedor ofereça contragarantia de valor pelo menos igual à garantia recebida.

As seguintes situações são proibidas:

- a captação de recursos na forma de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos;
- a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços;
- qualquer tipo de concessão de novo crédito ou financiamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios entre si, ainda que para refinanciamento ou postergação de dívida, exceto operações de crédito com instituição financeira estatal, não destinadas ao financiamento de despesas correntes ou refinanciamento de dívida não contraída com a própria instituição que conceda o crédito.

Os efeitos de operações de crédito irregulares serão anulados mediante o cancelamento da operação, com devolução do principal sem juros ou atualização monetária ou constituição de reserva na LOA do exercício seguinte.

Enquanto não for promovida a anulação, a dívida decorrente da operação de crédito irregular será considerada vencida e não paga, impedindo o ente de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar novas operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal.

Operações de Crédito por antecipação da Receita (ARO)

As operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária – ARO – estão regulamentadas no art. 38 da LRF e seu uso, anteriormente muito difundido, ficou restrito ao atendimento de insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

Essas operações poderão ser realizadas somente a partir do décimo dia do início do exercício (10 de janeiro), devendo ser liquidadas, com juros e outros encargos

incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. Esses encargos estão limitados às taxas de juros da operação, que deverá ser prefixada ou indexada à taxa básica financeira estipulada pelo Governo.

Observa-se que o saldo devedor das operações ARO não pode ultrapassar 7% da RCL. Também não podem ser realizadas enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito.

Concessão de Garantias

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder garantias em operações de crédito internas ou externas, desde que observem as regras de contratação de operações de crédito, e, no caso da União, os limites e as condições fixados pelo Senado. Adicionalmente, ainda devem ser observados os seguintes requisitos:

- a garantia estará condicionada à oferta de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida. Além disso, a entidade que a pleitear deverá estar em dia com suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por ele controladas;
- no caso de operação de crédito externa ou de repasse de recursos externos por instituição federal de crédito, deve atender também às exigências para recebimento de transferências voluntárias; e
- o Banco Central fica proibido de conceder garantias à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou Estado, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até liquidação da dívida.

Despesas em fim de mandato

Nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, é vedado ao governante contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício. Se isso ocorrer, o governante deverá assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

Gestão Patrimonial

A fim de preservar o patrimônio público, fica vedada a aplicação de receita de capital derivada de alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para

o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Transparência e Controle da Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal é instrumentalizada nos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; nas prestações de contas e no respectivo parecer prévio; no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Na elaboração, aprovação e implementação da LDO e da LOA, bem como nas prestações anuais de contas, serão utilizados procedimentos transparentes, ou seja: publicação e ampla divulgação da síntese das propostas, leis e prestações de contas, inclusive através de meios eletrônicos, evidenciando objetivos, metas, resultados esperados e verificados.

Escrituração e Consolidação das Contas

As informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira³¹ serão disponibilizadas ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, por meios eletrônicos de acesso ao público. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável.

Os Municípios consolidam suas contas e encaminham ao Estado e à União até 30 de abril; os Estados consolidam suas contas e encaminham à União até 31 de maio e a União consolida suas contas e as de todos os entes da Federação e as divulga até o dia 30 de junho.

O ente da Federação que não cumpre esses prazos fica impedido de receber transferências voluntárias, exceto às destinadas à educação, saúde e assistência social e também fica impedido de contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.

³¹ Art. 48-A, da LRF estabelece que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

- a) despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- b) receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Relatório Resumido de Execução Orçamentária

A LRF prevê que o atual Relatório Resumido de Execução Orçamentária passe a ser publicado por todos os Poderes e pelo Ministério Público, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, devendo conter:

- Balanço orçamentário;
- Demonstrativos de execução das receitas- por categoria econômica e fonte - e despesas, por categoria econômica e grupo de despesa, por função e subfunção;
- Demonstrativos de apuração da receita corrente líquida; receitas e despesas previdenciárias; os resultados nominal e primário; despesas com juros e restos a pagar;
- Quando for o caso, deverão ser apresentadas as justificativas para limitação de empenho e frustração de receitas.

O não cumprimento dos prazos estipulados pelo ente acarretará nas mesmas sanções previstas para o descumprimento da escrituração e consolidação das contas públicas.

Relatório de Gestão Fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é uma inovação da LRF, o qual será emitido e assinado pelos titulares dos Poderes e Órgãos de todos os entes federados, devendo publicá-lo em até 30 dias ao final de cada quadrimestre, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. O RGF deverá conter:

- I) Comparativos com os limites da LRF, dos seguintes montantes:
 - a) Despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - b) Dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, inclusive ARO.
- II) Se ultrapassado qualquer dos limites, o RGF conterá a indicação de medidas corretivas adotadas ou a adotar no restabelecimento do limite legal.
- III) Apenas no último quadrimestre, o RGF deverá trazer as informações de:
 - a) Montante de disponibilidade em caixa em 31 de dezembro;
 - b) Valor de Restos a Pagar processados em 31 de dezembro;
 - c) Valor de Restos a Pagar não processados em 31 de dezembro;
 - d) Valor das despesas não inscritas em restos a pagar por falta de disponibilidade financeira e cujos empenhos foram cancelados.

O não cumprimento dos prazos previstos, impedirá, até que a situação seja regularizada, que União, Estados, Distrito Federal ou Municípios recebam transferências voluntárias e contratem operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da respectiva dívida mobiliária.

Fiscalização da Gestão Fiscal

A verificação das normas e limites da LRF é de responsabilidade do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e do Sistema de Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público.

Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes, entes da Federação ou órgãos quando constatarem que o nível de gastos esteja próximo aos limites fixados pela LRF. Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada ente da Federação e de cada Poder.

A Criminalização das Infrações aos dispositivos da LRF

A LRF criminaliza as infrações aos seus dispositivos. As punições serão dadas conforme:

- o Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e suas alterações, que define os crimes de responsabilidade;
- o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que trata dos crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores;
- a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito e demais normas da legislação vigente.

As penalidades alcançam todos os responsáveis, dos Três Poderes da União, Estados e Municípios, e todo cidadão será parte legítima para denunciar.

CAPÍTULO 4 - CONTROLE E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – UMA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

O controle e a avaliação constituem as duas últimas etapas do processo orçamentário, que se inicia com as etapas de elaboração, aprovação e execução da programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro.

Giacomoni (2007:331-332) observa que a nova realidade da administração pública nos últimos cinquenta anos, caracterizada por crescentes demandas e maior número de funções, por formas de atuação mais complexas e por situações fiscais difíceis, exige por sua vez, enfoques de controles preocupados com a avaliação dos resultados econômicos e sociais da ação governamental.

Para J. Diamond (apud Giacomoni, 2007), o controle tem sido um mecanismo tendente a assegurar ao governo e aos seus ministérios e ao Poder Legislativo que os recursos públicos sejam arrecadados e aplicados de acordo com as dotações orçamentárias e outras leis relevantes (controle de conformidade) e que o uso dado aos recursos de acordo com a administração representa total e exatamente a sua posição financeira (controle financeiro).

Já a avaliação é considerada uma atividade de diagnóstico e análise dos resultados e da efetividade da execução das ações do governo. Nela estão presentes os indicadores relacionados com a eficiência, eficácia e efetividade das ações.

A avaliação realizada de forma sistemática e contínua dos programas de governo constitui-se num importante instrumento para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados. Essa atividade possibilita fornecer aos formuladores de políticas públicas informações importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para uma gestão pública mais eficaz.

Enfoque legal

As bases legais do controle e avaliação da execução orçamentária e financeira concentram-se tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei Federal nº 4320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/2000.

De acordo com a Lei 4320/64³², o controle da execução orçamentária compreenderá:

- a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Giacomoni (2007) destaca que as duas primeiras modalidades de controle tratam da observância de normas e de determinações legais da gestão, tradicionais nesse quesito. No entanto, a modalidade de avaliação do cumprimento do programa de trabalho representa uma evolução nas concepções de controle, uma vez que o orçamento tradicional não expressava o controle.

A Lei 4320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária será dado pelos sistemas de controle interno e externo. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, mantém essa concepção e dá sentido mais amplo ao dispor que o Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder, exercerá a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

4.1 O controle externo e o papel do Tribunal de Contas da União

A Constituição de 1988 confere ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo, que conta para tal com o auxílio do Tribunal de Contas. Ao Congresso Nacional cabe a competência exclusiva de julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, além de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta³³.

A Lei 4320/64, art. 81, sobre o assunto estabelece que o controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da

³² Lei Federal n.º. 4320, de 17-03-1964, art. n.º. 75

³³ Constituição Federal de 1988, art. 49.

administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento³⁴.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao coroar um conjunto de normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal encarrega o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder de fiscalizarem as novas regras estabelecidas por essa lei, a saber: a) atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; b) limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; c) medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; d) providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; e) destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da própria Lei Complementar e f) cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Observa-se o aspecto inovador ao ampliar as atribuições da Corte de Contas, que passou a analisar não apenas a legalidade dos atos dos gestores públicos, mas também se a aplicação dos recursos federais em seu poder está realmente atingindo seus objetivos e beneficiando de forma efetiva as populações atendidas pelos programas que financiam.

Giacomoni (2007: 344) destaca que as atribuições do Tribunal de Contas da União estão consolidadas em três atividades principais,³⁵: julgamento de contas; auxílio ao Congresso Nacional e fiscalização de atos e contratos.

No que diz respeito à atribuição de fiscalização, observa-se que essa é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Consiste na captura de dados e informações, análise, produção de diagnóstico e formação de juízo de valor.

³⁴ Lei 4320/64, art. 81.

³⁵ Em conformidade com a Constituição Federal/88, com a Lei 8443/92 - Lei Orgânica do TCU e com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As auditorias e inspeções, compreendidas na função fiscalizadora, podem ser realizadas por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais e em programas de governo.

Auditoria operacional

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União a competência de realizar auditoria de natureza operacional, dentre outras auditorias (artigo 71, inciso IV). Essa competência reflete o avanço no paradigma da fiscalização, tradicionalmente voltado para as verificações de legalidade e conformidade. Ampliou-se, dessa forma, o escopo do controle, ocorrendo comprometimento com os aspectos operacionais e de economicidade da gestão governamental. (Giacomoni, 2007:347)

A auditoria de natureza operacional, também chamada de auditoria de desempenho, tem como objetivo avaliar o desempenho das ações do Estado para atender às necessidades da sociedade. Objetiva contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo, bem como garantir informações fidedignas à sociedade e ao Governo sobre o desempenho dos programas e organizações governamentais com vistas à prestação de contas pelos seus resultados. (TCU, 2009)

Essa auditoria consiste num processo de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

A auditoria operacional compreende duas modalidades: auditoria de desempenho operacional (foco no processo de gestão) e avaliação de programas (prioriza os efeitos produzidos pela intervenção governamental). As duas abordagens podem ser entendidas como complementares, embora realizadas de maneira independentes, uma vez que as informações produzidas em cada uma delas proporcionam uma análise completa da atuação governamental.

Auditoria de desempenho operacional x Avaliação de Programa

A auditoria de desempenho operacional busca examinar por meio de padrões de desempenho se as ações governamentais estão sendo realizadas sob os aspectos da economicidade, da eficiência e da eficácia. Já a avaliação de programa tem por

finalidade apurar a efetividade dos programas e projetos governamentais sem, contudo, desconsiderar as dimensões de análise da primeira modalidade.

Observa-se que o foco da auditoria de desempenho operacional³⁶ é o processo de gestão, tendo por objetivo considerar os aspectos relativos à economicidade, eficiência e eficácia de órgãos e entidades. Nessa modalidade procura-se investigar o funcionamento dos programas e projetos e o grau de cumprimento de metas quantificáveis. São feitas comparações do desempenho atual, em seus aspectos qualitativos e quantitativos, comparando metas previstas com metas realizadas.

A avaliação de programa busca apurar em que medida as ações e os programas do governo implementados lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração. Giacomoni (2007: 349) argumenta que a avaliação de programa é uma forma de auditoria mais ambiciosa em relação à análise dos objetivos e dos resultados da intervenção governamental, porque mede o impacto na realidade produzido pelas ações do Governo.

Um exemplo permite esclarecer a diferença entre as duas modalidades. Uma auditoria de desempenho operacional em um programa de nutrição infantil procurará verificar o alcance das metas propostas, sugerindo, eventualmente, o aumento da eficiência do programa mediante uma seleção mais adequada dos beneficiários e uma melhoria dos sistemas de aquisição, distribuição e oferta de alimentos. Mas nada dirá sobre se essas correções diminuirão a desnutrição. Por outro lado, a avaliação de programa procurará estabelecer em que medida o programa consegue melhorar a situação nutricional da população-alvo – se houve mudanças, a magnitude das mesmas e que segmentos da população-alvo foram afetados. (TCU, 2000-a)

É importante fazer uma distinção entre essas duas abordagens uma vez que o cumprimento de uma meta física ou a disponibilidade de um serviço pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para que determinada necessidade seja atendida.

Ressalta ainda que ao proceder a uma avaliação de programa, deve-se buscar identificar as relações de causa e efeito subjacentes aos fenômenos observados,

³⁶ Segundo o Manual de Auditoria de Natureza Operacional (TCU, 2000:16), consideram-se os seguintes aspectos na auditoria de desempenho operacional: a) como os órgãos e entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos; b) as causas de práticas antieconômicas e ineficientes; c) o cumprimento das metas previstas e d) a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.

procurando identificar os efeitos atribuíveis exclusivamente ao programa ou projeto, sejam eles positivos ou negativos. Assim, por meio de uma estratégia metodológica apropriada, procura-se verificar em que medida os efeitos observados foram causados por essa intervenção específica.

4.2 Controle Interno

As atribuições do Controle Interno sofreram alterações com o advento da Constituição Federal de 1988. Diferentemente do que dispunha a Constituição anterior, todos os Poderes se obrigam a manter controle interno³⁷. Além disso, o inciso II do art. 74 inova ao estabelecer a realização de avaliações relativamente ao cumprimento dos objetivos e metas constantes no plano plurianual, programas e orçamentos, segundo os conceitos da eficiência e eficácia. Percebe-se uma preocupação no campo do chamado controle substantivo, diferente do que ocorria no passado, quando a preocupação se dava apenas para a verificação da legalidade dos atos de gestão.

Quanto ao controle e avaliação do trabalho e dos resultados, constituem atribuições das unidades de controle interno: a) avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual; b) fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União; c) avaliar a execução dos orçamentos da União; d) fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União; e) elaborar a prestação de contas anual do presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional e f) criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

De acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (CGU, 2001:30), as duas principais técnicas de controle utilizadas no âmbito do Sistema são a auditoria e a fiscalização.

Auditoria

A finalidade básica da auditoria é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração

³⁷ CF/88, art. n°74.

pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido.

Dentre as auditorias existentes no controle interno, destacam-se para fins desse estudo, a Auditoria de Avaliação da Gestão e a que é a Auditoria Operacional

A auditoria de avaliação da gestão é realizada considerando em outros aspectos, o da avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos. Objetiva certificar a regularidade das contas, verificar a execução dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados.

A Auditoria Operacional também leva em consideração os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade ao procurar auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. A auditoria operacional consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade,

Fiscalização

A fiscalização é a técnica de controle que verifica se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes. Para tanto, o sistema de controle interno realiza fiscalizações e avaliações da execução dos programas de governo, quanto à execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento.

Nos últimos anos, a Controladoria Geral da União (CGU) como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal tem realizado sorteios públicos para definir as amostras de regiões onde serão feitas fiscalizações especiais, com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos, diretamente por órgãos da administração

federal ou por meio de repasse para Estados, Municípios ou quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados.

Embora não seja uma tarefa exclusiva dos órgãos centrais, Giacomoni (2007) destaca ser natural que essas unidades se responsabilizem pela avaliação, especialmente o que se tratar de realizações e resultados de gestão. Entretanto, a avaliação deve ser parte central das preocupações de cada unidade responsável pela execução do trabalho.

4.3 Análise da Eficiência e Eficácia

Os conceitos de eficiência e eficácia têm sido amplamente considerados nas avaliações de resultados de programas executados pelo governo. Segundo o Manual de Técnica de Auditoria do TCU (2000,b), a eficiência e a eficácia são dimensões de análise para a elaboração de indicadores de desempenho, que são utilizados para aferir os resultados alcançados pelas administrações públicas.

Segundo Rezende (2006:117) a terminologia do orçamento-programa costuma distinguir dois conceitos de eficiência. Um propõe-se a verificar se o conjunto de programas que vem sendo executado maximiza os resultados obtidos em termos de objetivos gerais de planejamento ou se existem melhores alternativas a serem consideradas. Trata-se do conceito de eficácia. Já o conceito usual de eficiência pretende analisar cada programa individualmente, tendo em vista verificar se eles estão sendo executados com minimização de custos operacionais. É possível que programas eficientes não sejam eficazes, entretanto para que os programas sejam plenamente eficazes, é também necessário que sejam eficientes.

Giacomoni (2007) descreve a eficiência como:

“... a relação entre duas magnitudes: a produção física de um produto, seja um bem ou serviço, e os insumos ou recursos que serão utilizados para alcançar esse nível de produto. Refere-se à execução de ações, benefícios ou prestação de serviços utilizando o mínimo de recursos possíveis.”

O Manual da Técnica de Auditoria do TCU (2000-b:14) conceitua eficiência como a relação entre os produtos , (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Pode-se considerar os seguintes aspectos quanto à eficiência:

- Os tempos de atendimento nos hospitais foram reduzidos, sem aumento de custos e sem redução de qualidade do atendimento?
- Os custos diretos e indiretos de uma oficina de manutenção foram minimizados, enquanto houve aumento no número de veículos reparados que satisfizeram os padrões de qualidade requeridos?

O conceito de eficácia, segundo Giacomoni (2007), refere-se ao “grau de cumprimento dos objetivos pretendidos, ou seja, em que medida o setor ou a instituição como um todo está cumprindo com os seus objetivos, sem considerar necessariamente os recursos alocados para tal”. É possível obter medidas de eficácia se existir clareza em relação aos objetivos da instituição.

A conceituação de eficácia segundo o Manual da Técnica de Auditoria do TCU (2000,b) está bem próxima da evidenciada por Giacomoni (2007) e refere-se ao grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados. Consideram-se questões do tipo:

- O número de crianças vacinadas na última campanha nacional de vacinação atingiu a meta programada?
- As rodovias privatizadas foram recuperadas dentro do prazo previsto?

Os conceitos podem ser mais bem esclarecidos, tomando como pontos de referências indicadores de desempenho de mesmos programas, conforme exemplo do Quadro 2.

Quadro 2 – Exemplos de Indicadores de Desempenho

Programas/Dimensão de análise	Eficiência	Eficácia
Programas de Vacinação	Custo de uma criança vacinada em relação às estimativas iniciais ou número de crianças vacinadas por vacinador.	Número de crianças vacinadas como um percentual das metas programadas.
Manutenção de Rodovias	Custo de manutenção de um Km de rodovia em relação a padrões estabelecidos.	Extensão de rodovias em boas condições de uso como percentagem das metas planejadas.
Qualificação Profissional de Trabalhadores Desempregados	Custo de treinar um trabalhador desempregado em relação a outros programas de treinamento e/ou Qualificação Profissional.	Número de trabalhadores treinados como percentual das metas planejadas.
Ensino à distância	Tempo médio de titulação do aluno em relação a anos anteriores.	Número de estudantes formados em relação às metas programadas.

Fonte: Manual da Técnica de Auditoria. Tribunal de Contas da União, 2000, pag.16.

É possível relacionar os conceitos de eficiência e eficácia com as decisões estratégicas e operacionais tomadas pelo governo durante o processo de elaboração orçamentária. As decisões estratégicas procuram maximizar a utilização dos recursos disponíveis, em face das metas estabelecidas e das necessidades setoriais, envolvendo o conceito de eficácia. As decisões operacionais, por sua vez, relacionam-se com o conceito de eficiência, ou seja, a seleção da forma pela qual a produção de determinado bem ou serviço deve ser efetuada de modo que minimize o respectivo custo.

Rezende (2006:118) observa que à medida que cada unidade da administração passa a ter um perfeito conhecimento dos objetivos gerais e dos diferentes programas que vêm sendo executados com esse propósito, pode-se iniciar um saudável processo de competição, cada uma das unidades procurando aumentar a eficácia dos programas sob sua responsabilidade.

Além disso, a avaliação comparada de diferentes programas, conjugada com análises prospectivas de novas oportunidades de investimento, poderia também contribuir para maximizar os resultados finais, mediante a substituição de programas que vêm apresentando resultados insuficientes, por outros mais dinâmicos e com maiores possibilidades de expansão.

Por outro lado, argumenta-se que quanto maior for a diversidade de objetivos e quanto menor a percepção desses objetivos pelas unidades da Administração, mais provável de ocorrer uma dissociação entre eficiência e eficácia, reduzindo as potencialidades do gasto público.

Com relação à análise da eficiência dos programas, o procedimento recomendado refere-se à comparação do coeficiente de custo, com padrões estabelecidos mediante análise estatística de resultados obtidos anteriormente para o mesmo tipo de programa. Os procedimentos a serem utilizados na avaliação dos resultados também dependem do sistema de classificação, das possibilidades de quantificação das metas e dos recursos empregados em cada programa.

Tanto a análise da eficácia quanto da eficiência são possibilidades das formas modernas de estruturação do orçamento. A classificação por programas, projetos e atividades e a explicitação das metas físicas orçamentárias viabilizam os testes de eficácia, enquanto a incorporação de custos estimados e efetivos auxilia as avaliações de eficiência.

Economicidade e Efetividade

Para efeitos de avaliações de resultados de ações governamentais, deve-se levar em conta também os conceitos de economicidade e de efetividade. Segundo Paulo Roberto Motta (1972, apud Kashiwakura, 1996) almejar apenas as metas de eficiência e eficácia significa, geralmente, criar instituições fortes e estáveis, mas que não promovam com maior ênfase, os objetivos do desenvolvimento econômico-social.

Segundo Bugarin (2008), o conceito de economicidade se vincula, no domínio das ciências econômicas e de gestão, à idéia fundamental de desempenho qualitativo. Para Giacomoni (2007), o conceito está relacionado com a capacidade de uma instituição de gerir adequadamente os recursos financeiros em prol de sua missão institucional. E o Manual da Técnica de Auditoria (TCU, 2000-b:15), refere-se à idéia de minimização de custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A dimensão da economicidade expressa questões do tipo: Os suprimentos hospitalares na qualidade especificada foram adquiridos ao menor preço? As licitações para contratação de serviço de informática redundaram em preços menores, mantida a qualidade dos serviços?

E o conceito de efetividade, segundo o TCU (2000-b:15) diz respeito à relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade. No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno (CGU, 2001) a efetividade está ligada do exame das operações que são processadas funcionam de acordo com o previsto e se os objetivos de controle estão sendo atendidos, de forma permanente, sem desvios.

As questões abaixo ilustram essa dimensão:

- O programa de valorização do magistério resultou na redução do índice de repetência escolar?
- O programa médico de família redundou na redução da mortalidade infantil?

4.4 Metodologia de Mensuração da Eficiência

Segundo Boueri (2007:140), as técnicas utilizadas para medir a eficiência do gasto público são aquelas utilizadas para unidades produtivas em geral. Por meio dessa abordagem, o governo é um produtor de bens e serviços e pode ter sua produtividade avaliada e comparada com outras unidades produtoras.

Os objetivos da mensuração definem qual o tipo de técnica mais adequada a ser utilizada. De forma geral, quando o propósito é medir o impacto da ação governamental (*outcome*), os métodos econométricos são mais apropriados, uma vez que permitem incorporar à análise os efeitos de fatores externos. (Coelli *et al*, 2005, apud Boueri, 2007). Entretanto, essa análise se restringe aos casos em que uma única variável de impacto é verificada.

Nos casos em que a ação governamental ocorre em diversos setores simultaneamente, os métodos usados com mais frequência na análise da eficiência do setor público têm sido o *Free Disposable Hull* (FDH) e o *Data Envelopment Analysis* (DEA). A terminologia “*envelopment*” resulta do fato de a fronteira eficiente assumir a forma de um “envelope” que abarca todas as observações. Este método não paramétrico mostra-se bastante flexível uma vez que o desempenho das unidades da própria amostra baliza os critérios de avaliação.

Trata-se, pois, de usar métodos não-paramétricos, os quais não requerem o uso de estimações econométricas de coeficientes e se baseiam na resolução de problemas de programação matemática.

Segundo Boueri (2007:142) o princípio do método DEA baseia-se na definição física de eficiência, a qual relaciona os insumos utilizados e os produtos gerados. Dessa forma, quanto maior a produção de uma unidade para uma dada quantidade de insumos, maior será a eficiência dessa unidade. Visto de outra forma, quanto menor a quantidade de insumos para uma determinada quantidade de produto, maior a eficiência.

No caso de múltiplos insumos e produtos numa análise, a definição física de eficiência não pode ser aplicada. Torna-se necessária a atribuição de pesos para as quantidades produzidas e para os insumos utilizados; sendo estes pesos substituídos por preços quando insumos e produtos são claramente precificados. Quando não se consegue precificar, a metodologia DEA permite ao avaliador que os pesos sejam estabelecidos pelo conjunto de dados disponíveis, dispensando o uso de critérios arbitrários.

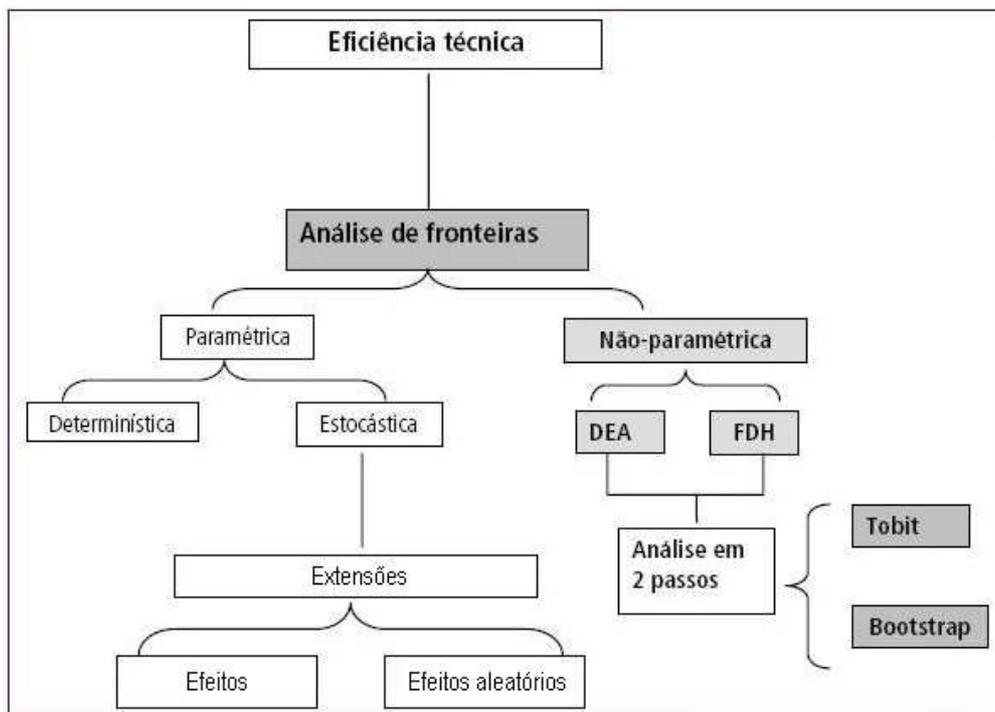
Boueri (2007) registra que a metodologia DEA foi primeiramente proposta por Farrell (1957), tornando-se popular na literatura após duas décadas, com as avaliações de problemas concretos por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). Esses modelos ficaram conhecidos como CCR e adotam a hipótese de rendimentos constantes de escala. Em 1984, o trabalho de Banker, Charnes e Cooper - modelo BCC – estendeu o modelo para o caso de rendimentos variáveis de escala.³⁸

Além das metodologias não-paramétricas, identificam-se outros modelos igualmente possíveis, denominados métodos determinísticos, paramétricos, ou estocásticos. Geralmente quando não se tem determinado os preços de mercado para os *outputs* dos bens ou serviços públicos, o que se calcula na prática é a eficiência técnica.

As metodologias podem ser apresentadas de maneira sucinta conforme Diagrama 2.

³⁸ Boueri (2007) destaca que ao comparar soluções obtidas pelos modelos BCC e CCR é possível averiguar a proporção da ineficiência devido à escala de produção da unidade. Essa análise permite que se diferencie o quanto de ineficiência de uma unidade se deve ao tamanho da unidade e o quanto se deve a problemas administrativos. Permite também que se façam inferências sobre o tamanho ótimo das unidades.

Diagrama 2 - Análise da Eficiência: Metodologias

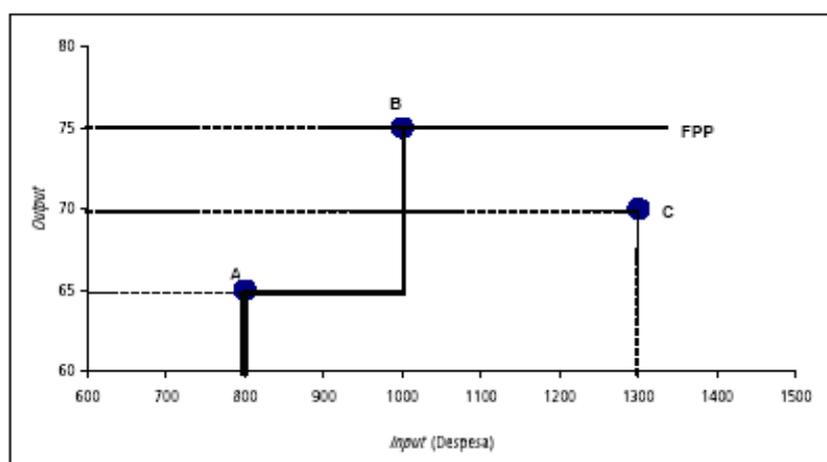


Fonte: AFONSO (2007: 113)

O seguinte exemplo permite ilustrar de forma simples a construção e utilização de uma fronteira de possibilidades de produção, ou fronteira eficiente, usando o método não-paramétrico FDH. Suponha-se que se observam em três países os seguintes valores para um indicador de desempenho no setor público, *output*, bem como os respectivos níveis de despesa pública, *input*:

A despesa pública e o nível de desempenho são os menores no país A. O país C tem o valor mais elevado de despesa, mas é o país B que consegue obter o maior valor em termos de desempenho. O referido exemplo permite construir a fronteira de possibilidade de produção (ou fronteira eficiente) representada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Fronteira de Possibilidades de Produção



Fonte: Afonso (2007:115)

O país C pode ser considerado ineficiente, dado que tem um desempenho inferior ao do país B, o qual obtém um maior desempenho com um menor nível de despesa.

Por outro lado, nem o país A nem o país B podem ser considerados ineficientes segundo aquele critério. Os países A e B estão supostamente localizados na fronteira de possibilidades de produção.

A ineficiência do país C pode ser medida de duas formas alternativas:

a) Por meio da distância vertical entre o ponto C e a fronteira eficiente, avalia-se a diferença entre o nível de output que poderia ser obtido caso toda a despesa fosse efetuada de forma eficiente e o nível efetivo de output. No exemplo corrente, a perda em termos de eficiência é de cinco unidades, ou seja, em condições de eficiência o país C deveria obter, pelo menos, o mesmo nível de desempenho do país B. Ou seja, a perda em termos de eficiência no país C é de cerca de 6,7% ($=5/75$). Trata-se aqui de avaliar a eficiência em termos do output.

b) Por meio da distância horizontal entre o ponto C e a fronteira eficiente.

Neste caso, avalia-se a diferença entre o nível de input que deveria ser necessário e o efetivamente utilizado, sendo o desperdício em termos de despesa de 300 mil euros. Ou seja, a perda em termos de eficiência no país C é de cerca de 23,1% ($=300/1300$) da despesa efetuada. Para alcançar um nível de desempenho de 70, não deveria ser preciso gastar mais do que 1 milhão de euros, tal como se pode ver pelo caso do país B. Trata-se, neste caso, de avaliar a eficiência em termos do input.

Note-se que se em vez de se usar o método FDH, tal como na figura 2, o qual não impõe uma restrição de convexidade, se utilizasse o método DEA, então a fronteira eficiente ligaria em linha reta os pontos A e B, o que implicaria que o grau de ineficiência do país C seria ainda maior em termos de input. Com efeito, o método DEA é mais exigente que o método FDH – um país que é eficiente numa análise FDH nem sempre é eficiente numa análise DEA, mas um país que é eficiente numa análise DEA também será eficiente com a abordagem FDH. Em termos mais genéricos, os coeficientes de eficiência de input e de output no FDH serão menores ou iguais aos coeficientes do DEA.

O método DEA foi aplicado recentemente por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006)³⁹, num estudo que avaliou o desempenho governamental na provisão de serviços públicos para um conjunto de emergentes e para os novos Estados-membros da União Europeia. Foi utilizado o gasto público em proporção do Produto Nacional Bruto (PNB) como variável de insumo e indicadores tais como nível de corrupção, nível de desemprego, crescimento do PNB, entre outras como representativos da produção pública.

A Eficiência e a Eficácia na Alocação Setorial de Recursos

Uma avaliação de resultados pode envolver questões abrangendo o nível setorial de uma economia. Dado um montante disponível de recursos e na ausência de complementaridades entre programas ou setores, a decisão de alterar ou realocar os recursos de forma mais eficiente ou eficaz num setor, implica em mudanças de gastos nos demais.

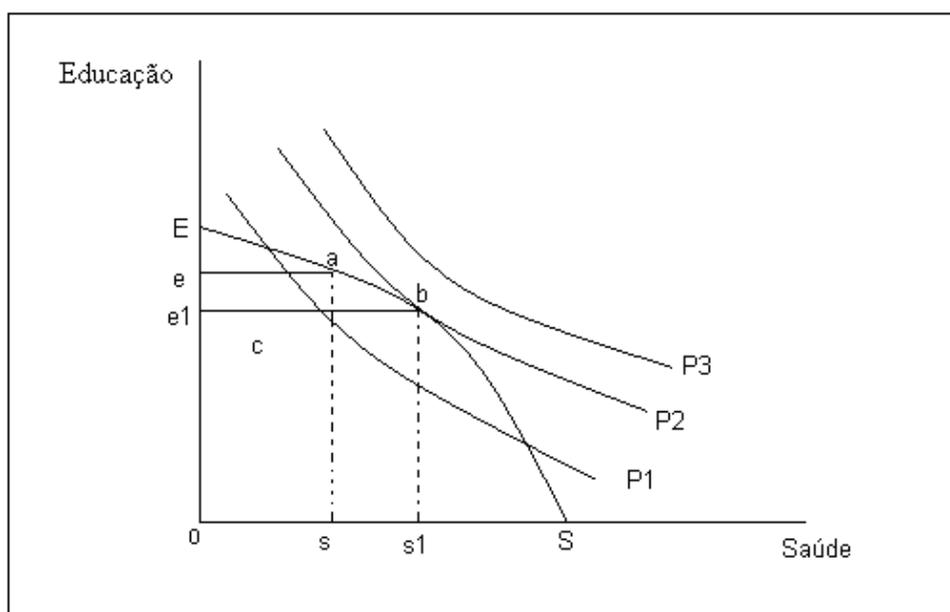
Rezende (2006:125) observa que o problema da avaliação da alocação setorial de recursos públicos envolve não só problemas de ordem técnica quanto à determinação de taxas de substituição na produção setorial, mas também problemas referentes à correta especificação de escala de preferências da coletividade. A não consideração dos problemas de escassez relativa de recursos e das preferências coletivas poderia levar à

³⁹ O método DEA tem sido largamente utilizado para avaliação de desempenho governamental na provisão de serviços públicos. Outros estudos como Boueri (2007) na avaliação da eficiência dos municípios brasileiros, Afonso e Fernandes (2006) citado por Boueri (2007) na comparação do desempenho dos governos locais em Portugal, assim como Ribeiro e Rodrigues Júnior (2007), que avaliaram a eficiência do gasto público na América Latina, além de Faria, Jannuzzi e Silva (2008) ao avaliar a eficiência dos gastos municipais em saúde e educação no Rio de Janeiro e Marinho, Cardoso e Almeida (2009) na avaliação da eficiência em sistemas de saúde do Brasil e OCDE, entres outros.

fixação de necessidades no setor em níveis incompatíveis com as efetivas possibilidades da economia.

A análise gráfica da eficiência e eficácia na alocação de recursos entre dois setores é mostrada no Gráfico 2, a seguir. Está ilustrada hipoteticamente a oferta de serviços de Saúde e Educação, respectivamente nos eixos das abscissas e das ordenadas.

Gráfico 2 - Eficiência e Eficácia na Alocação Setorial de Recursos



Fonte: Rezende, 2006:124.

Se tomarmos aleatoriamente o ponto “a”, a distribuição setorial da oferta de serviços é representada por O_s para a Saúde e O_e para o setor de Educação. Se é constante o volume de recursos, a decisão de aumentar a oferta no setor Saúde implica ter que reduzir a oferta no setor Educação e vice-versa. A relação $e e_1 / s s_1$ representa a taxa de substituição de Educação por Saúde no ponto “a”.

Supondo uma situação em que as decisões do governo a respeito da alocação setorial de recursos refletissem de fato as preferências da coletividade, a distribuição ótima dos recursos governamentais entre dois setores seria determinada conhecendo-se essa escala de preferências, dadas hipoteticamente no exemplo por P1, P2 e P3.

Assim a solução de equilíbrio seria dada por “b”, ocorrendo simultaneamente eficiência e eficácia na distribuição dos gastos. No ponto “a”, a distribuição de recursos seria eficiente, já que não haveria desperdícios, porém não plenamente eficaz, uma vez que não maximizaria os resultados em termos de coletividade. O ponto “c” representaria

uma situação ao mesmo tempo ineficiente e ineficaz e indicaria o desperdício dos recursos governamentais.

Rezende (2006:125-27) destaca as dificuldades da análise em nível setorial, uma vez que é necessário estabelecer critérios de ponderação entre resultados parciais de cada programa para obter um indicador global. Esses obstáculos fazem com que na maior parte dos casos se utilize de informações sobre insumos como substituto de medidas de resultados, levando a um grau elevado de arbitrariedade em qualquer critério. Nesse sentido, o autor recomenda que maiores esforços de análise devam ser concentrados em nível de programa.

4.5 Estudos Recentes Sobre a Eficiência do Gasto Público no Brasil

Ao mesmo tempo em que se observa a importância dos estudos sobre a eficiência do gasto público, nota-se que a literatura nessa área tem ganhado destaque num período mais recente. Destacam os estudos empíricos de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005 e 2006) em comparações de maior amplitude, envolvendo países industrializados e um conjunto de emergentes. No Brasil, sobressaem os estudos de Ribeiro e Rodrigues Júnior (2007), que avalia a eficiência do gasto público para um conjunto de 21 países da América Latina, e o de Boueri (2007) sobre a eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos.

Outros trabalhos ativeram-se ao estudo da eficiência em áreas específicas do gasto público. É o caso de Schwengber (2007) que avaliou a qualidade do gasto público na provisão de serviços judiciais. Já o trabalho de Faria, Jannuzzi e Silva (2008) tratou da avaliação da eficiência dos gastos municipais no estado do Rio de Janeiro em saúde e educação, assim como Marinho, Cardoso e Almeida (2009), que centraram o foco do estudo na avaliação da eficiência em sistemas de saúde. Importante estudo sobre o desempenho hospitalar brasileiro foi realizado por La Forgia e Couttolenc (2008), no qual foi possível mensurar a ineficiência dos hospitais em valores de reais.

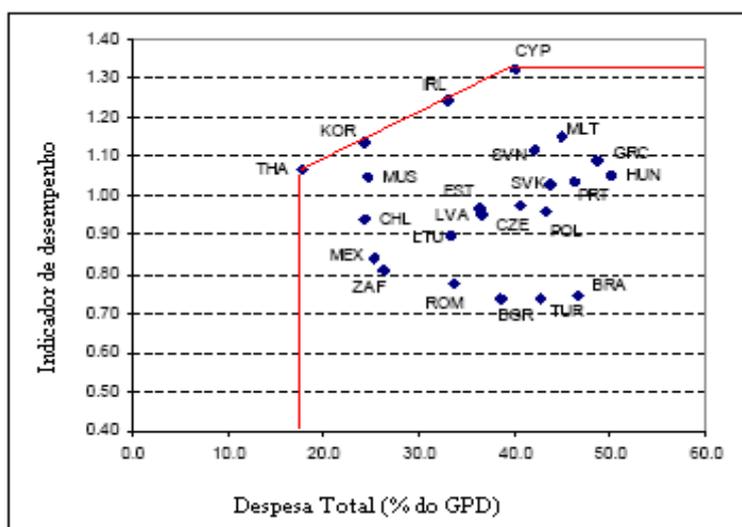
Brunet, Borges e Berte (2007) elaboraram um índice de qualidade do gasto público, visando medir a atuação dos governos das vinte e sete unidades da federação nas esferas mais significativas de atuação, como educação, saúde, segurança pública, judiciária e legislativa. Compararam despesas e o retorno obtido pela população na forma de bem-estar social.

O estudo desenvolvido por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006) avaliou a eficiência da despesa do Estado para um conjunto de economias emergentes e para os

novos Estados-membros da União Européia, com base em um indicador composto por índices administrativos (corrupção, burocracia qualidade do judiciário, economia informal), de saúde (mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer) e educação (qualidade em matemática e ciência).

Utilizando a metodologia DEA, construiu-se a fronteira eficiente resultante do uso de um *input* (despesa pública) e um *output* (indicador composto de desempenho). Ficou evidenciado que países como a Tailândia, Coréia, Irlanda e Chipre estão localizados ou na fronteira eficiente ou muito perto dela, Gráfico 3. Já os países como o Brasil, a Bulgária, a Turquia e a Romênia encontram-se mais afastados da fronteira, sugerindo que existe uma razoável margem de manobra para melhorar o fornecimento eficiente de bens e serviços públicos nesses casos.

Gráfico 3 - Fronteira de Possibilidades de Produção (2001-2003) – Conjunto de Economias Emergentes e os Novos Estados-Membros da União Européia



Fonte: Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006)

OBS: BGR – Bulgária; BRA – Brasil; CHL – Chile; CYP – Chipre; CZE – República Checa; EST – Estônia; GRC – Grécia; HUN – Hungria; IRL – Irlanda; KOR – Coreia; LTU – Lituânia; LVA – Letônia; MEX – México; MLT – Malta; MUS – Maurícia; POL – Polônia; PRT – Portugal; ROM – Romênia; SVK – Eslováquia; SVN – Eslovênia; THA – Tailândia; TUR – Turquia; ZAF – África do Sul.

O estudo de Ribeiro e Rodrigues Júnior (2007) estendeu o tipo de investigação de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006) para uma análise do desempenho e eficiência de um conjunto de 21 países da América Latina, no período recente 1998-2003.

O trabalho foi motivado pelo fato de os alguns países da região terem adotado, ao longo dos anos 1980 e 1990 reformas estruturais abrangendo tanto o setor público

como outros setores e instituições relacionados com o equilíbrio fiscal e à melhoria da atividade econômica. As reformas tiveram orientação para o mercado, ressaltando aspectos como maior descentralização na provisão dos serviços públicos, privatização de empresas estatais e liberalização do comércio internacional e do sistema financeiro.

Foram construídos indicadores compostos relativos ao desempenho e à eficiência do setor público em cada país, sendo formados por um conjunto de subindicadores, que segundo os autores foram agrupados nas classes a) oportunidade e b) *musgraveanos*. Nessa análise, o indicador composto de desempenho do setor público foi calculado pela média aritmética simples de cinco subindicadores: administração, educação, saúde (subindicadores de oportunidade), estabilidade e desempenho econômico (subindicadores *musgraveanos*⁴⁰). Observa-se que uma melhora no desempenho global do setor público de um país dependerá de níveis melhores para esses indicadores.

Aplicou-se a técnica da Análise Envoltória de Dados (DEA) no cômputo de escores sobre a eficiência relativa do gasto público, com base nos subindicadores de desempenho como medidas de produto (*output*) e o consumo do governo como medida de insumo (*input*). Analisou-se a eficiência por meio de dois casos, conforme o número de subindicadores considerados.

Os resultados dessa pesquisa mostram que o Brasil poderia economizar em torno de 40% de seus insumos para produzir o mesmo *output*, ficando na penúltima colocação dentre os países considerados (escore de eficiência igual a 0,613 e vigésimo entre os 21 países da pesquisa).

Segundo os autores da pesquisa, o desempenho do Brasil demonstrado no estudo é ruim, sobretudo porque a análise comparativa foi feita com países da região. É importante ressaltar, no entanto, que o estudo não levou em conta o desempenho com relação à equidade social, qual seja uma das áreas que o país mais avançou nos últimos anos.

No estudo sobre a eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos, Boueri (2007) procurou mensurar o montante de recursos que poderiam ser poupados caso os municípios brasileiros despendessem eficientemente os recursos orçamentários. Realizou análises sobre a distribuição geográfica e por faixa

⁴⁰ Para a área de administração foram considerados os itens corrupção, burocracia, qualidade do judiciário e economia informal. Na educação, utilizou-se dos quesitos taxa de matrícula no secundário e educação em ciências e matemática. Para a saúde, compuseram a mortalidade infantil e a expectativa de vida ao nascer.

populacional da ineficiência, bem como sobre a eficiência da escala da produção pública municipal.

Observa-se que no período 2003-2005 os municípios brasileiros foram responsáveis por cerca de 15% do gasto público total no Brasil. O estudo ficou pautado na áreas de educação, saúde e habitação e urbanismo, para o ano de 2000, que é o último ano censitário no Brasil. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as atividades ligadas a essas áreas consumiram cerca de 64% do orçamento municipal brasileiro.

Com relação aos *outputs*, foram utilizadas as seguintes variáveis: o número de matrículas na rede municipal de ensino básico; o número de internações hospitalares realizadas na rede municipal e o número de municípios com coleta de lixo⁴¹. Os dados foram obtidos na Base de Informações Municipais (BIM) produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

No que diz respeito ao insumo, foi escolhida a despesa orçamentária de cada município no ano 2000. É importante ressaltar que a despesa orçamentária total dos municípios engloba os gastos diretos dos municípios nas áreas estudadas e os dispêndios realizados nas atividades-meio, sem as quais seria impossível aos municípios ofertar os serviços⁴². Esses dados foram obtidos na base de dados Finanças do Brasil (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Após algumas filtrações crítica dos dados, a amostra contou com 3.206 municípios, correspondendo a 58,3% do número total de municípios brasileiros, abrangendo 146,82 milhões de habitantes, o que corresponde a 86,46% da população brasileira no ano de 2000.

Foram construídos dois modelos com metodologia DEA: a) modelo CCR, que utilizou a hipótese de retornos constantes de escala e b) modelo BCC, hipótese de retornos variáveis de escala.

Do total agregado de R\$ 71,8 bilhões em despesas orçamentárias de 3.206 municípios, o modelo CCR detectou o desperdício de R\$ 50,6 bilhões (ou 70,5 % da despesa). O significado desses números é que, se todos os municípios gerissem seus

⁴¹ Ressaltam as limitações dos indicadores. Com relação à educação, a metodologia DEA investiga a eficiência em termos de oferta de serviços (*outputs*) e não em termos de resultados. Quanto à área de saúde, duas internações curtas teriam duas vezes mais peso que uma única internação pelo dobro do tempo. Na área de urbanismo, o problema da maioria dos indicadores não utilizados está no fato de que os gastos com urbanização refletem investimentos permanentes, os quais uma vez realizados necessitam apenas de manutenção para que continuem prestando serviços à população.

⁴² A escolha do insumo no estudo implica em imprecisões de medida, entretanto é o custo a pagar por uma análise tão agregada.

recursos da forma como fazem os municípios mais eficientes, a mesma quantidade de serviços poderia ser ofertada com pouco menos de 30% dos recursos efetivamente despendidos.

Se for analisado sob a ótica do modelo BCC, o desperdício seria de R\$ 34 bilhões, o que representa 47,4% do total da despesa. A interpretação desse resultado é a de que, mesmo descontados os efeitos de escala, a provisão dos serviços públicos poderia ter sido realizada com cerca de metade dos recursos que foram utilizados pelos municípios no ano 2000, caso os municípios gerissem seus recursos orçamentários com eficiência relativa máxima.

Ressalta que a ineficiência apresenta forte correlação com o dispêndio per capita. Outro ponto observado na análise é o de que municípios pouco populosos são os que mais desperdiçam recursos, embora os dados indiquem retornos decrescentes de escala na provisão do serviço público.

Schwengber (2007) realizou uma análise empírica sobre a eficiência de ramo do Poder Judiciário, por meio de aplicação dos métodos de estimativa de fronteiras não paramétricas como o FDH e a Fronteira de Ordem-M⁴³. Os estudos em economia têm reconhecido a importância do bom funcionamento do Judiciário para a garantia dos contratos e do desenvolvimento econômico.

A autora observou que os gastos orçamentários do Poder Judiciário têm apresentado um aumento continuado, a partir dos anos 90. Em comparações internacionais, o Sistema Judiciário brasileiro revelou-se um dos mais caros do mundo, segundo vários parâmetros. Os dados de 2003 mostram que os salários dos juízes federais são três vezes maior que a média de uma amostra de 30 países; as despesas do Judiciário como proporção das despesas do Setor Público é a maior (3,66%), enquanto a média entre 35 países é de 0,97%. Em relação à despesa por habitantes corrigida pela paridade do poder de compra, o Brasil apresenta uma despesa de 9,84 milhões por 100 mil habitantes, contra uma média internacional de 2,04 milhões por 100 mil habitantes⁴⁴.

O estudo analisou a Justiça Comum de Primeira Instância do estado do Rio Grande do Sul, composta pelas Comarcas organizadas em Varas. Para o nível de Comarcas, foi contabilizado como *input* apenas o fator trabalho, utilizando os dados

⁴³ Método desenvolvido por Cazals, Florens e Simar (2000, apud Schwengber,2007), baseado na construção da função de valor esperado mínimo (no caso orientado para o insumo) e da função e valor esperado máximo (no caso orientado para o produto). Essa metodologia não envelopa todos os dados da amostra, como no FDH tradicional, fazendo com que os resultados encontrados sejam mais robustos em relação aos pontos extremos e aos outliers.

⁴⁴ Dados disponíveis no Diagnóstico do Poder Judiciário, Ministério da Justiça, 2004.

sobre o número de juízes e servidores como informações sobre despesas. Para os *outputs*, foram considerados os casos julgados, agregado em seis tipos distintos: vara civil, vara criminal, juizado especial civil, juizado especial criminal, juizado da infância e juventude e execuções criminais.

Como resultado dessa investigação, verificou-se que nos anos de 2002 e 2003 mais de 100.000 mil processos poderia ter sido julgados, caso as Comarcas ineficientes tivessem o mesmo desempenho das Comarcas “dominantes”⁴⁵. Isso é o que a autora denomina de gargalo reduzível, ou seja, atraso no julgamento que poderia ser eliminado sem o aumento dos *inputs* – contratação de juízes e servidores.

Nas áreas de saúde e educação, Faria, Jannuzzi e Silva (2008) analisaram a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período 1999/2000. Aplicando a técnica de análise envoltória de dados (DEA), o estudo procurou analisar a relação existente entre as despesas sociais realizadas nos municípios (*inputs*) – gastos públicos com educação e cultura, saúde e saneamento - e indicadores da condição de vida da população residente nos mesmos (*outputs*).

Para a avaliação da eficiência do gasto em saúde e saneamento, o modelo utilizou como *output* o inverso da mortalidade de crianças por causas hídricas e para o estudo em educação e cultura avaliou-se a proporção de crianças em creches e educação infantil. Os índices de eficiência obtidos revelam, por exemplo, que seja possível que um município gaste muito e, ao mesmo tempo, gaste mal seus recursos, enquanto outro gasta pouco, porém, investe bem, usando-os com eficiência. O mesmo pode ser dito a respeito da renda dos municípios e de suas eficiências. E como era de se esperar, depreende-se do estudo que uma maior eficiência dos gastos deve proporcionar melhores resultados das políticas públicas.

Marinho, Cardoso e Almeida (2009) avaliaram a eficiência na provisão dos serviços de saúde no Brasil, em comparação com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no que tange à maximização de alguns produtos que um bom sistema pode gerar. As principais metodologias de avaliação utilizadas foram as fronteiras de eficiência, calculadas em modelos de Análise Envoltória de Dados – *Data Envelopment Analysis* (DEA) – e de fronteiras estocásticas (*stochastic frontiers*).

⁴⁵ Uma unidade é considerada dominante em relação à outra, quando ela alcançar um maior desempenho, seja ofertando o mesmo nível de produtos, seja alcançando o mesmo nível de resultados, utilizando uma menor quantidade de insumo (despesa).

Estimou-se em que medida, variáveis como esperança de vida ao nascer para homens; esperança de vida ao nascer para mulheres; mortalidade infantil; anos de vida perdidos por doença; o tamanho da população; e a extensão territorial podem servir de reflexo para um serviço de saúde eficiente *vis-à-vis* a magnitude do gasto *per capita* com saúde nas sociedades analisadas. Foram utilizadas também variáveis não-controladas diretamente pelos gestores dos sistemas de saúde, como população, área territorial e densidade demográfica. O ano estudado foi 2004.

Nos modelos de DEA com retornos constantes de escala, o Brasil não apresentou bom desempenho comparado com os países da OCDE, ficando em 25º lugar dos 31 países analisados (em ordem decrescente de eficiência). Contudo, quando a amostra é segmentada pelo tamanho dos gastos *per capita*, o país eleva substancialmente o seu desempenho, atingindo o máximo de eficiência. Elevação similar de desempenho ocorre quando introduzimos indicadores relacionados com o tamanho dos países (população e área geográfica), mas a substituição de tais variáveis pela densidade demográfica traz de volta o mau desempenho original.

Nos modelos de DEA com retornos variáveis de escala (o modelo BCC), considera-se o tamanho dos países e enfatiza-se a possibilidade de desajustes de longo prazo. Essa análise privilegia os equilíbrios de curto prazo e a posição do Brasil melhora consideravelmente em relação ao desempenho observado em modelos com retornos constantes de escala. Nesses modelos de curto prazo, a situação relativa do Brasil perante os países da OCDE é avaliada como boa ou ótima. Observou-se o mesmo panorama positivo na análise realizada com o auxílio da Fronteira Estocástica, em um modelo cujos resultados são, inclusive estatisticamente, associados com os modelos de DEA e de curto prazo (retornos variáveis de escala).

La Forgia e Couttolenc (2008) realizaram importante estudo sobre o desempenho hospitalar brasileiro. Os resultados apontam para uma má utilização dos recursos, obtendo um escore de eficiência de 0,34, numa escala de 0 a 1. Observou-se que dos R\$196 bilhões gastos em saúde em 2006, 67% foram para os hospitais, enquanto a média considerada pela OCDE é de 55%. Desse total, apurou-se que cerca de 30% das internações não eram necessárias, ou seja, um desperdício de R\$10 bilhões por ano.

No estudo de Brunet, Borges e Berte (2007) a qualidade da despesa realizada pelas unidades da federação brasileira foi medida pelo Índice de Qualidade do Gasto

Público (IQGP). Esse índice comparou as despesas efetuadas pelas administrações diretas (o insumo), nas funções Legislativa, Judiciária, Segurança Pública, Saúde e Educação, com indicadores socioeconômicos de resultado, que quantificam os efeitos das políticas públicas junto à população. Quanto mais elevado o índice de determinada unidade, melhor a sua classificação em relação às demais.

Os resultados obtidos para as funções Educação e Saúde mostraram que, de modo geral, as unidades de desempenho com menor despesa *per capita* apresentaram um melhor desempenho em termos de qualidade do gasto público. Do outro lado, os estados com os maiores insumos apresentaram uma *deseconomia* de escala; ao elevar gastos, reduzem os cuidados e a virtude do “gastar bem” (estados do Norte, com exceção do Pará). Entretanto, existem aquelas unidades intermediárias, como os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que apresentaram insumo e resultados mais elevados que os da região Nordeste, o que leva a uma melhor qualidade de vida às suas populações.

Para a função Segurança Pública, as unidades da federação com maior gasto apresentaram menores índices de retorno, ou seja, seus níveis de criminalidade e violência foram maiores. Esse fato ocorreu nos estados das regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal, que são mais urbanizados, com maior densidade demográfica e maior níveis de renda, portanto mais suscetíveis à criminalidade, conforme a Teoria do Crime.

Já para as funções Judiciária e Legislativa, não foi possível obter um julgamento preciso sobre o desempenho do governo das unidades da federação, visto que a dispersão das unidades da federação em termos do IQGP foi muito acentuada.

4.6 A Ineficiência do Gasto Público no Brasil

Os estudos recentes sobre a eficiência do gasto público no Brasil evidenciam que os recursos não têm sido empregados da melhor forma possível. Mas, por que ocorre essa situação? Quais os motivos que levam à baixa eficiência do gasto público no Brasil e o desperdício de recursos?

Verifica-se dessa forma que a identificação de algumas causas da ineficiência das despesas públicas é um primeiro passo para que possa ocorrer uma melhoria generalizada da eficiência do gasto público no Brasil. Um longo caminho ainda deve ser percorrido para que se possam estabelecer ações plausíveis para a correção dos problemas.

Mendes (2007:125) analisa a questão da ineficiência por meio de fatores institucionais e políticos, assim como em traços históricos da sociedade brasileira, indicando que as origens do problema já revelam o grande desafio que é a sua superação.

Redemocratização e a Nova Constituição

As primeiras causas para o problema da ineficiência do gasto público no Brasil, segundo o autor, remontam para a redemocratização do país e a Constituição de 1988. Observa-se a dispersão e a baixa coordenação do poder político no regime democrático instituído a partir de 1984, que acabou enfraquecendo o controle fiscal.

A Constituição de 1988 representou a opção por intervenção estatal na economia, assistencialismo e proteção de interesses específicos. Esses princípios abriram espaço para que segmentos organizados introduzissem na legislação restrições à competição, reservas de verbas públicas e gastos obrigatórios geradores ou perpetuadores de privilégios. Cabe destacar cinco características do modelo de Estado, decorrentes da Nova Constituição, que levaram a uma situação de gasto elevado e baixa eficiência.

Rigidez do Gasto

Ocorreu uma série de determinações de valores e parâmetros mínimos obrigatórios de gastos em áreas que se pretendiam privilegiar. Mendes destaca que os Estados e Municípios foram os grandes vencedores da disputa por recursos durante a Constituinte. Ocorreram substanciais aumentos dos percentuais de tributos federais repassados aos governos subnacionais.

Também foram incluídos na Constituição critérios benevolentes para a concessão de aposentadorias e pensões, assim como a plena indexação dos benefícios ao salário mínimo. Os benefícios trabalhistas como abono salarial e seguro-desemprego foram definidos na Constituição como direitos inegociáveis no âmbito privado e impactam a despesa pública por serem financiados por contribuições compulsórias impostas a patrões e empregados. Para o setor de saúde, ficou estabelecida na Constituição⁴⁶ a obrigatoriedade de elevação de gastos naquela área no mesmo ritmo de variação nominal no PIB.

⁴⁶ Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

O quadro de despesa pessoal rígida e pouco produtiva é resultado da falta critérios objetivos sobre os quais estariam as carreiras fundamentais para a administração pública, a estrutura de remuneração adequada e os critérios de remanejamento e de dispensa da mão-de-obra. Além disso, a legislação é baseada na estabilidade dos servidores e no baixo incentivo à produtividade.

Essas despesas obrigatórias somadas a outras contabilizam em mais de 90% das despesas do orçamento federal que estão predefinidas. Parte significativa dessas despesas é ainda reajustada em ritmo superior à inflação, tendendo, dessa forma, a representar um percentual ainda maior da despesa total a cada ano.

Mendes (2007:131) visualiza diversos efeitos negativos da rigidez da despesa sobre a eficiência do gasto público. Em primeiro lugar, os segmentos que têm verbas previamente garantidas não precisam se esforçar ou demonstrar eficiência na administração dos recursos como forma de pleitear maiores dotações. Em segundo lugar, a fixação em lei, de quinhões rígidos e imutáveis não se ajusta às possíveis mudanças de prioridades que o país passa. Outro ponto diz respeito ao viés contrário à equidade ou às necessidades de desenvolvimento do País que pode apresentar as despesas obrigatórias fixadas em lei. Por último, o ritmo acelerado de crescimento da despesa obrigatória exige a extração crescente de recursos do setor privado em favor do setor público, transferindo recursos para um setor menos eficiente.

Viés eleitoral e de curto prazo dos programas sociais e perpetuação de privilégios

Na opinião de Mendes, a incorporação do eleitor pobre no processo decisório sobre o gasto público fez com que ocorresse uma expansão dos programas sociais. Entretanto, se argumenta que poderia ser financiado, em parte, pela redução dos privilégios e os programas sociais poderiam ser menos viesados e mais eficazes na redução da pobreza.

Modelo de descentralização fiscal

O modelo de descentralização fiscal na Constituição de 1988 foi baseado em transferências: a União e os estados arrecadam os principais tributos e repassam aos municípios parcela significativa dessas receitas. Estudos⁴⁷ na área mostram que o uso excessivo de transferências induz ao aumento e à deterioração na qualidade do gasto dos governos locais. Constatou-se que ficam aumentadas as despesas com a burocracia na

⁴⁷ Blanco (2005, apud Mendes, 2007)

administração central, planejamento e do Poder Legislativo e caem as despesas nas áreas-fim de infra-estrutura e políticas sociais, indicando um possível quadro de captura de rendas.

Ocorre ainda uma distorção adicional no caso brasileiro, que são as transferências viesadas em favor dos pequenos municípios. Isso estimula a fragmentação de grandes municípios em entidades menores, os quais possuem baixa qualificação técnica, são dotados de frágeis mecanismos de controle da ação pública, surgindo o espaço para a ineficiência, corrupção e captura de recursos públicos, multiplicando as máquinas administrativas e reduzindo as escalas de operação.

Distorção nos princípios de autonomia de Poderes

A Constituição de 1988 concedeu aos Poderes Legislativo e Judiciário autonomia administrativa e financeira, que pode ser entendida como liberdade para determinar o seu próprio orçamento. A mudança constitucional que foi criada para impedir eventuais manipulações e pressões por parte do Executivo acabou gerando oportunidades para que as burocracias dos demais Poderes crescessem e se apropriassem de parcelas cada vez maiores do orçamento público.

Fragilidade das organizações e instituições de enforcement da restrição orçamentária e de controle, coordenação e planejamento da gestão pública

O processo de redemocratização trouxe avanços no que diz respeito à qualidade das organizações e instituições destinadas a promover o equilíbrio fiscal. Destacam-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, o afastamento do Banco Central do financiamento das despesas fiscais, os programas de privatização de empresas públicas e bancos estaduais, o programa de ajuste fiscal de estados e municípios e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, o que se observa é que esse impulso para uma gestão fiscal mais responsável tem perdido força nos últimos anos, deixando de cumprir novas etapas e até mesmo, sofrendo retrocessos.

Mendes (2007:135) observa o enfraquecimento da LRF devido a fatores como i) não regulamentação plena de seus dispositivos; ii) intenso uso de casuísmos para contornar os limites de gastos impostos pela lei e iii) não-aplicação das penalidades previstas aos infratores, gerando uma perda de credibilidade.

O Orçamento Geral da União (OGU) também apresenta falhas tanto no seu papel de impor uma restrição orçamentária forte quanto na racionalização das despesas. A sua tramitação no Congresso também sofre distorções, uma vez que as regras de tramitação de emendas ao orçamento abrem espaço para pulverização dos recursos em pequenos projetos. Não ocorre também qualquer avaliação de custos que indique a adequação do montante previsto nas dotações aos objetivos que se pretende atingir com os projetos e programas.

No que se refere aos Tribunais de Contas, essas organizações não têm cumprido de forma satisfatória o papel de promotor da qualidade e eficácia dos gastos públicos. Historicamente, essas entidades têm se concentrado na verificação da legalidade dos atos públicos em detrimento da verificação da qualidade do serviço prestado. Outro motivo de ineficácia dos tribunais é a sua organização pretensamente judicial, voltada para impor penalidades aos gestores que descumprem regras. Ademais a organização sob a forma de colegiado de ministros ou conselheiros, com elevada rotatividade nos cargos de comando impede que se institua projetos de médio prazo para a auditoria e controle dos órgãos públicos.

No que diz respeito à legislação eleitoral, a regulamentação do dispositivo constitucional que prevê a inelegibilidade de indivíduos de vida pregressa ímproba ou imoral, impede apenas a candidatura de indivíduos condenados em última instância. Devido à lentidão da Justiça e a infinidade de recursos protelatórios que a legislação penal coloca à disposição dos acusados, é possível que um corrupto se reeleja por vários anos antes de sua condenação final.

Verifica-se dessa forma que a identificação de algumas causas da ineficiência das despesas públicas é um primeiro passo para que possa ocorrer uma melhoria generalizada da eficiência do gasto público no Brasil. Um longo caminho ainda deve ser percorrido para que se possam estabelecer ações plausíveis para a correção dos problemas.

CONCLUSÕES

O objetivo do trabalho foi prestar uma contribuição à avaliação da qualidade do gasto público brasileiro, apresentando os instrumentos que servem de base para que se façam inferências sobre o assunto, em especial no que diz respeito sobre a eficiência da despesa governamental. Essa iniciativa mostra-se necessária uma vez que a redução e maior eficiência do gasto público é uma condição necessária para que o Brasil possa obter mais crescimento econômico, mais renda, menor desigualdade, mais oportunidades de trabalho, menos violência e uma vida mais longa e recompensadora para sua população.

Observou-se que a participação do Estado na economia brasileira é grande e tem aumentado nos últimos anos. Entretanto, esse quadro não parece ter resultado em mais e melhores serviços públicos. Um Estado eficiente e austero não é necessariamente um Estado mínimo, mas aquele que promove uma melhoria no bem-estar da população ao atuar de forma mais produtiva.

Verificou-se que o governo brasileiro parece estar comprometido com a melhoria da administração das finanças públicas. A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. No tocante ao planejamento na administração pública, ficou evidente a preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) valorizaram o planejamento, criando uma estrutura bem estabelecida para a elaboração, execução e monitoramento da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A adoção de um sistema orçamentário baseado em programas a partir de Plano Plurianual para 2000-2003 objetivou ainda mais uma melhoria da alocação de recursos. Essa formatação cobriu todas as despesas orçamentárias, evidenciando o objetivo e a ação de cada programa, bem como os indicadores, como o produto e meta a se alcançar com a implementação do programa, tornando-o mais transparente e criando ferramentas necessárias à avaliação da eficiência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio reforçar o compromisso do governo com a disciplina e a transparência fiscal, estabelecendo critérios para a gestão dos recursos públicos. As normas e princípios estabelecidos na LRF contribuíram para um planejamento que prioriza os gastos, previne riscos e corrige os desvios capazes de

afetar o equilíbrio das contas públicas. Um planejamento feito sob esses moldes é capaz de ser realizado procurando atingir o máximo resultado com os recursos.

Quanto à execução orçamentária, a criação do Sistema Integrado de Administração de Informações Financeiras (SIAFI) possibilitou o registro, o acompanhamento e o controle dos gastos públicos de forma eficaz e eficiente. Fornece informações confiáveis e em tempo real sobre as despesas públicas. Outro importante instrumento dessa etapa é a Conta Única do Tesouro, de onde todas as saídas de dinheiro ocorrem com o registro de sua aplicação e do servidor público que a efetuou.

No que diz respeito o controle e a avaliação da execução orçamentária, as normas que os instruem sofreram alterações no sentido de priorizar o chamado controle substantivo, em detrimento da mera verificação da legalidade dos atos de gestão. Os dispositivos legais dos controles externo e interno preceituam a realização de avaliações relativas ao cumprimento dos objetivos e metas constantes nos planos e orçamentos, segundo os conceitos de eficiência, eficácia e economicidade.

Não obstante a todo esse avanço, o que se observa é que existe ainda um caminho a percorrer para que os recursos sejam utilizados de uma forma melhor. Os estudos mostram que de um modo geral ocorre a ineficiência do gasto público no Brasil. Quando comparado a outros países da América Latina, o desperdício dos recursos do país é da ordem de 40%. Na avaliação dos municípios brasileiros, o desperdício é de cerca de 70% pelo modelo que leva em conta os retornos constantes de escala e de 47% pela hipótese de retornos variáveis de escala. Estudos em áreas específicas evidenciaram ineficiências nas áreas de educação, saúde, judiciário, segurança pública, entre outras.

Constatou-se que as causas da ineficiência do gasto público no Brasil são de diversas ordens. Traços históricos como a elevada desigualdade, assim como aspectos institucionais e políticos, dentre os quais, rigidez do gasto, alto custo de financiamento de campanha, descentralização fiscal e distorção no princípio da autonomia dos três poderes, levam ao crescimento e à baixa eficiência do gasto público.

Diante do exposto, torna-se imprescindível para o governo brasileiro adotar medidas que visem à melhoria da qualidade do gasto público por meio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos. O desafio é cortar os gastos de forma seletiva, onde ele é pouco produtivo, e ao mesmo tempo, aumentar a sua eficiência, buscando fazer mais com menos recursos, priorizando programas públicos que consigam realizar determinadas finalidades da maneira mais racional ao menor custo possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Antônio. A eficiência do Estado. In:BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. Brasília, IPEA, 2007.

AFONSO, A; SCHUKNECHT, L; TANZI, V. Public sector efficiency: evidence for new EU members states and emerging markets. European Central Bank Working Paper, n. 581, 2006.

ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro. Vantagens e Desvantagens da Intervenção do Governo na Economia. In: MENDES, Marcos (Org.). Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, Instituto Fernand Braudel, 2006.

BOUERI, Rogério. Avaliando a eficiência do gasto público. In:BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. Brasília, IPEA, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei n. 4.320 de 17 de Março de 1964.

BRASIL. Lei Complementar n.101, de 04 de Maio de 2000.

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTE, Ana Maria de Aveline e BORGES, Clayton Brito. Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o terceiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/const30.htm>>. Acesso em 01.Fev. 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU Secretaria Federal de Controle Interno, 2001.

FARIA, F. P, JANNUZZI, P. M e SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 42(1):155-177, Jan./Fev. 2008.

FREITAS, Mário S. N. Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva teórica. Bahia: Análise & Dados. Salvador, v. 12, n. 4, p. 9-24, mar/2003.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana C. Teoria das Finanças Públicas . In:. Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GUERRIERO, I. R. A Nova Ortodoxia e as Falhas de Mercado: um olhar sobre os Relatórios de Desenvolvimento Mundial e a infra-estrutura. Artigo apresentado no XII

Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, SEP, março/2007.

KASHIWAKURA, Helder Kiyoshi. *Controle e avaliação da execução orçamentária*. Brasília: ESAF, 1996. 34 p. Monografia vencedora em 1º lugar no Prêmio STN de Monografia, Controle e Auditoria Governamental, Rio de Janeiro.

LA FORGIA, G. M.; COUTTOLENC, B. F. *Hospital performance in Brazil. The search for excellence*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2008.

MARINHO, A, CARDOSO, S.S. e ALMEIDA, V.V. *Brasil e OCDE: avaliação da eficiência em sistemas de saúde*. Rio de Janeiro, IPEA, 2009.

MENDES, Marcos. Ineficiência do Gasto Público no Brasil. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). *Aspectos do Desenvolvimento Fiscal*. Brasília, IPEA, 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Relatório sobre a avaliação do sistema de administração e controle financeiros do Brasil. Ministério do Planejamento, 2002. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/relatorio_avaliacao_sacfb.pdf. Acesso em 30/10/2009

MUSGRAVE, Richard Abel e MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, J.C. E FONTENELE E SILVA, P. Reformas das Instituições Fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil. Santiago do Chile, CEPAL, Série Política Fiscal, nº. 10, 2000.

OLIVEIRA, J. C. *Compras Governamentais na Administração Pública Brasileira: Resenha das normas e procedimentos – Valores do Período 1999-2001*. Relatório elaborado para a Confederação Nacional da Indústria – CNI. Brasília: Prime Consult, 2002.

PREST, A.R. e TURVEY, R. *Análise Custo-Benefício: Uma Visão Panorâmica in Política fiscal e programação dos gastos do governo* (ed. Fernando Rezende.[et al]). Rio de Janeiro: IPEA, INPES, 1976.

PINHEIRO, Armando Castellar. Mecanismos de mercado e eficiência do gasto público. *Jornal Valor Econômico*, pg. 19, de 27/04/2007.

PISCITELLI, R. B. O Processo de Elaboração e Execução Orçamentárias no Brasil: Algumas de Suas Peculiaridades. *Revista de Economia Política*, vol. 8, jul/set/1988.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, B.; RODIGUES JÚNIOR, W. A eficiência do Estado. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). *Aspectos do Desenvolvimento Fiscal*. Brasília, IPEA, 2007.

ROSSETTI, José Paschoal. Política e Programação Econômicas. São Paulo: Atlas, 1989.

SCHWENGBER, Silvane Battaglin. Qualidade na Provisão de Serviços Judiciais: estimativa dos ganhos de eficiência e do “gargalo” reduzível na Justiça de 1º Grau. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o primeiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Qualidade do Gasto Público. Brasília (DF).

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Programação financeira. Disponível em http://www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental.asp. Acesso em 30/10/2009.

STERN, Nicholas. (2002). A Strategy for development, in Pleskovic, Boris e Stern, Nicholas in: Annual World Bank Conference on Development Economics – 2001, Washington, DC.:The World Bank, pg. 11-35, 2002.

STIGLITZ, J. Economics of the Public Sector. New York: Norton Books, 1988.

_____. The Role of Government in Economic Development. In: Bruno, Michael and Pleskovic, Boris (ed), Annual World Bank Conference on Development Economics – 1996, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação de programas de governo. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo. Acesso em 14/07/2009.

_____. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000, a.

_____. Manual da Técnica de Auditoria – Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000, b.