

Orçamento público gerencial e mensuração do valor agregado: uma abordagem da teoria da gestão econômica

Autores

CARLOS LEONARDO KLEIN BARCELOS

Universidade de Brasília

YVES DUMARESQ SOBRAL

Universidade de Brasília

PAULO ROBERTO BARBOSA LUSTOSA

Universidade de Brasília

Resumo

Este artigo descreve a trajetória e o esforço brasileiro na modernização da gestão do Estado, a partir de seu instrumento-chave: o orçamento público. A reforma fiscal e a reforma gerencial ou programática servem de pano de fundo para a compreensão da evolução do sistema orçamentário. Neste encadeamento, sua estrutura, sua organização, seus aperfeiçoamentos e suas debilidades como instrumento de apoio à decisão de gasto, revelam que o modelo é incapaz de mensurar custos e benefícios numa escala economicamente objetiva. Por conseguinte, a análise e a racionalidade de todo o ciclo da despesa pública ficam comprometidas. Por fim, à luz do moderno paradigma gerencialista, analisa-se a contribuição da teoria da gestão econômica (GECON) como solução na mensuração do valor criado ou destruído nas decisões de gasto público, evidenciando a eficácia da performance governamental. Com base nos conceitos fundamentais do GECON, esta pesquisa aponta um caminho possível para que a gestão pública brasileira atue, de fato, orientada para resultados e com vistas à satisfação crescente dos cidadãos e usuários dos bens e serviços que o Estado adquire ou produz.

1. Introdução

Um movimento de modernização da gestão pública está em curso. Desde os anos 80 do último século, nações dos cinco continentes testemunham verdadeiras reformas em seus paradigmas de gestão. Inicialmente em países centrais, como a Inglaterra, a administração pública vem experimentando inovações com o fito de ampliar a eficácia da ação do Estado. Embora o ritmo e a profundidade dessas mudanças possam variar em cada país, o objetivo situa-se, em qualquer ocasião, na adoção de um modelo que confira importância crescente à satisfação dos cidadãos e usuários dos bens e serviços produzidos pelo Estado. A imposição de mudanças no modelo de financiamento do Estado, o advento da globalização, a amplificação da democracia e os novos arranjos geopolíticos servem de estímulo a tais transformações.

No Brasil, o esforço pela modernização da gestão pública é notável. Muitas iniciativas têm sido empreendidas desde meados da década passada. Reformulações macroeconômicas, adoção de novos dispositivos regulatórios e novas práticas na condução do patrimônio estatal vêm refazendo as bases da relação entre o Governo, o mercado e a sociedade.

A atividade fiscal do Estado alcançou um importante avanço com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Muitos dos constrangimentos de ordem macro-fiscal vêm sendo tratados no bojo desta providência. De

outro lado, aspectos micro-orçamentários envolvendo a formulação, o planejamento e a execução de políticas públicas foram revistos dentro da chamada reforma gerencial do orçamento¹. Todavia, em que pesem tantos aperfeiçoamentos, alguns pontos importantes permanecem por intocados.

A modernização promovida pela reforma programática vem mostrando-se insuficiente frente à necessidade de avaliar as escolhas alocativas. Como bem destacam Cattelli & Santos (2001), a mensuração dos custos e dos benefícios tradicionalmente é feita com base em escalas distintas, impedindo uma medida economicamente objetiva do desempenho das ações orçamentárias. Em outras palavras, como os benefícios costumam ser expressos por intermédio de índices físicos e/ou qualitativos enquanto o sacrifício é medido financeiramente, a análise da performance governamental fica prejudicada.

Para que as decisões orçamentárias, ou de gasto, reflitam a racionalidade e o valor que agregam à sociedade, é preciso, antes de tudo, contabilizar o valor econômico dos benefícios que delas decorrem. Somente a partir daí, com base numa mesma grandeza econômica, é que será possível confrontar benefícios e sacrifícios em termos financeiros, proporcionando à sociedade e aos gestores públicos a condição efetiva de avaliar e gerir a performance governamental.

Neste encadeamento, o modelo de gestão econômica – GECON oferece contribuições relevantes. Baseando-se na idéia de Catelli *et al* (2001) de que a medida de valor é dada pelo mercado e que a ação governamental agrega valor quando seus benefícios têm valor superior aos recursos consumidos, instala-se a oportunidade para mensurar esse valor agregado (ou destruído), cuja aplicação alcança muitas das decisões alocativas da atuação governamental.

Este, então, é o foco central do presente artigo. Apresentar as contribuições do modelo GECON para a mensuração do valor criado na gestão pública em virtude das decisões de gasto, considerado o modelo estrutural do sistema orçamentário nacional.

Para tanto será desenvolvida uma breve compreensão da trajetória evolutiva da gestão pública, sobretudo com relação aos processos da reforma fiscal e programática. Na seqüência, a arquitetura básica do sistema orçamentário será apresentada. As idéias principais da teoria geconiana para o setor público, bem como as perspectivas de sua aplicação na avaliação das decisões de gasto são apresentadas logo em seguida. Por fim, à guisa de exemplo, examina-se uma aplicação prática a partir de um programa (e ações) do orçamento público federal, das áreas da educação e da cultura.

2. Reformas na Administração Pública

Bresser Pereira (1995, p.9) assevera que existem três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. Destas, a primeira não é pública, na medida em que não visa o interesse público. Típica do período que antecedeu o capitalismo industrial, sobretudo durante a vigência das monarquias absolutistas, a administração patrimonialista não distingue o patrimônio privado do príncipe do patrimônio público.

Já a administração pública burocrática surgiu como resposta a esse modelo patrimonialista, caracterizando-se por um serviço civil profissional, baseado na dominação racional-legal weberiana e em procedimentos administrativos fundados em normas rígidas. Enquanto a reforma burocrática na Europa surgiu no século XIX, no Brasil sua feição inicial apareceu somente por volta de 1930. Embora reconhecidamente benéfica pelo esforço de

¹ Também conhecida como reforma programática.

rompimento com as idéias patrimonialistas, a Reforma Burocrática brasileira foi tardia e insuficiente, frente ao processo de desenvolvimento técnico e econômico vivido pelo país, a partir da década de 30 do século passado. Desde então, a burocracia experimentada pelo Brasil vem tornando-se cada vez mais imprópria diante de um ambiente marcado pela crescente sofisticação da organização social. Como bem ressaltou Bresser Pereira (1996, p. 9), atualmente "[...] em vez de 3 ou 4 ministros, é preciso ter 15 ou 20. Em vez de uma carga de impostos que representava de 5% a 10%, os impostos representam agora de 30% a 60% do PIB".

Foi então que emergiu, inicialmente nos países centrais, uma nova orientação para a condução do patrimônio estatal: a administração pública gerencial (ou gerencialismo²). Apoiado fortemente nas idéias típicas de administração privada, o gerencialismo aproveitou-se do avanço teórico e prático que o modelo empresarial podia proporcionar. Mesmo com reconhecidas especificidades, o setor público tem conseguido apropriar-se de conceitos, até então, essencialmente do universo privado, refazendo as bases de seu relacionamento com a sociedade e com o mercado. As atuações voltadas para a obtenção de resultados e o foco no consumidor (cidadão ou usuário) são alguns destes conceitos.

De forma mais vigorosa, o gerencialismo surge na Grã-Bretanha (logo após a posse do Governo Thatcher) trazendo muitas inovações bem sucedidas, impregnadas das características tipicamente empresariais. Entretanto, outros pontos do planeta também se destacaram por conta de reformas semelhantes. Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Canadá, Japão e EUA são exemplos desta difusão. Embora a amplitude e o objetivo de tais reformas possam mudar de um país para outro, de um modo geral todas visam à implementação de sistemas de gestão voltados à satisfação dos cidadãos e dos usuários dos bens e serviços produzidos pelo Estado.

Na carona destes acontecimentos o Brasil vem lutando por sua inserção neste processo reformador. A partir de meados da década de 90, do século passado, o país deu início a uma longa trajetória de mudanças, empreendendo esforços que apontam na direção do novo paradigma. Alguns desses esforços³ desembocaram em duras reformas, enquanto outros, ainda aguardam por uma agenda política favorável ou, simplesmente, por viabilidade técnica para sua implantação.

Bresser Pereira (2000) destacou que o orçamento público é uma peça chave na implementação deste tipo de reforma. Isto fica mais claro ao considerar-se que as reformas costumam ser dispendiosas e que os dispêndios são autorizados com base no sistema orçamentário. Em consonância com essas idéias, o ano de 2000 abrigou duas iniciativas fundamentais para a implantação da administração pública gerencial no Brasil: a Reforma Fiscal e a Reforma Gerencial do Orçamento⁴.

² Há autores, como Ormond (1999, p. 68), que distinguem o gerencialismo como uma, dentre duas, das vertentes teóricas da *New Public Management (NPM)*. A outra vertente seria a da nova economia institucional. No contexto da discussão deste artigo, tal distinção não é relevante. Neste caso, o termo gerencialismo tem sentido amplo e representa o conjunto das idéias comuns na onda de reformas do setor público mundo afora.

³ Os esforços aqui referidos alcançam tanto a dimensão política como a dimensão administrativa. De modo geral, podem ser constatados nas iniciativas da reforma administrativa, da reforma previdenciária, da proposta de reforma tributária, da proposta de reforma trabalhista e da proposta de reforma política. Porém, sob o enfoque da gestão duas providências merecem um maior destaque: a implantação da lei fiscal e a modernização do modelo de gestão da despesa pública.

⁴ Assim definida no Manual Técnico de Orçamento – MTO-02, para o exercício de 2000, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

2.1 A Reforma Fiscal

Em tempos recentes, às vésperas de final de milênio, um contexto internacional adverso⁵ produziu reiteradas crises cambiais que compeliram o Brasil a uma mudança no padrão de financiamento de suas contas. A impossibilidade de impor uma pressão tributária adicional sobre a sociedade, uma certeza de que o processo inflacionário deve ser repellido, a indicação de que o nível de endividamento encontra-se em patamar limite e a constatação de que fluxos financeiros internacionais em montantes adequados tornaram-se raros trouxe a convicção de que os tradicionais meios de financiamento do déficit público estão esgotados.

Diante de tal realidade, o Governo brasileiro submeteu-se a um severo ajuste fiscal. Neste caso, não bastaram as já recorrentes acomodações marginais de curto prazo, sendo necessário um equilíbrio estrutural das contas públicas. A fim de evitar um colapso financeiro, o Brasil mudou sensivelmente a sua estratégia na condução dos componentes macroeconômicos.

Então, no dia 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que instituiu a obrigação de fixar em lei metas de resultado fiscal. A despeito dos sérios embates sobre discricionariedade e rigidez na condução da política fiscal, convém destacar que a LRF trouxe melhores condições para o controle fiscal, ao menos em termos agregados. Através de regras numéricas, de regras de procedimento e de regras de transparência, a LRF tem favorecido o equilíbrio das contas públicas, na medida em que previne riscos e corrige desvios. Este foi, portanto, um passo importante no equacionamento das contas públicas.

Entretanto, ainda que se reconheça a LRF como um aparato legal requintado e que muito favorece às estatísticas do quadro fiscal brasileiro, o equilíbrio das contas do Estado, per se, não traz qualquer garantia de eficácia na gestão das atividades estatais. Tampouco, apóia as decisões de gasto na direção do cumprimento da missão do Estado brasileiro que pressupõe, de acordo com a missão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), um desenvolvimento sustentável e socialmente incluyente para o país.

A consolidação da democracia e a sofisticação da sociedade brasileira têm promovido uma pressão adicional sobre a oferta de bens e serviços públicos. A universalização de direitos e a exigência de padrões mínimos de qualidade dos bens que o Estado fornece trazem à tona a importância da otimização do gasto público, especialmente quando consideradas as limitações de financiamento já referidas. É preciso harmonizar necessidades sociais, fontes de financiamento e nível de qualidade dos bens e serviços que o Estado produz.

Diante de tal realidade, complementarmente à reforma fiscal, foi promovida uma reforma do sistema orçamentário⁶, a fim de obter avanços na direção do modelo gerencialista.

2.2 A Reforma Gerencial dos Orçamentos⁷

Trajectoria evolutiva do orçamento público

O surgimento do orçamento público é uma questão que divide a opinião de autores. Barcelos (2003) mostra que há referências que variam desde o século XIII A.C⁸ até o século

⁵ Especialmente com relação às crises de liquidez internacional, decorrentes sobretudo das complicações macroeconômicas vividas pelo México, Rússia, sudeste asiático e Argentina.

⁶ O sistema orçamentário aqui referido inclui todo o ciclo do gasto público desde o planejamento até a avaliação e o controle.

⁷ Também conhecida por reforma programática.

⁸ Alguns autores citam o Código de Manu e o Pentateuco como as referências históricas mais longínquas à orçamentação pública.

XIII D.C., quando em 1217 a Inglaterra feudal assistiu à outorga por João Sem-Terra da Magna Carta. Daí para frente o orçamento público paulatinamente foi incorporando novas funções e novas práticas que fazem do orçamento moderno um instrumento muito mais complexo e sofisticado quando comparado àquele primeiro instrumento.

É consenso na literatura especializada (Giacomoni, 1997, Sanches, 1997 e Shick, 1966) a idéia de que o orçamento público em seu estágio inicial (orçamento tradicional ou clássico) estava preocupado em evidenciar aquilo que o governo pretendia comprar ou pagar. Por isto mesmo, esse modelo costuma ser chamado de lei de meios, uma vez que identifica tão somente os insumos da ação governamental. Já no final do século XIX, nos E.U.A., o orçamento ganha uma nova dimensão. Surge o orçamento por produto ou realizações cuja tônica era evidenciar não só os insumos da ação governamental, mas principalmente aquilo que o governo pretendia produzir ou realizar. A partir da Segunda Guerra Mundial, então, houve a disseminação de muitos aperfeiçoamentos importantes nos sistemas orçamentários. Orçamento por programas, orçamento base-zero e orçamento adaptativo são algumas das técnicas que fizeram este instrumento avançar.

Cabe ressaltar que a relação entre o modelo clássico de orçamentação e as modernas técnicas, surgidas desde então, é de complementaridade. Ou seja, não houve uma ruptura completa com a velha forma de orçar. O que houve foi uma sofisticação do instrumento orçamentário que agora se apresenta de forma mais completa. Em outras palavras pode-se dizer que, aproveitando-se dos avanços promovidos sobretudo pelo chamado orçamento por realizações e pelo orçamento programa, o orçamento contemporâneo evidencia, além dos insumos, as realizações e os resultados que este produz na transformação da realidade social. Assim, o orçamento moderno permite identificar tanto aquilo que os governos adquirem ou pagam, como aquilo que é produzido ou realizado e, principalmente, o resultado qualitativo dessas escolhas para a sociedade.

Breve panorama sobre o sistema orçamentário no Brasil

O orçamento público, como se viu, é um instrumento que organiza e expressa os recursos financeiros de que os governos dispõem. De acordo com Matias Pereira (1999) as receitas e as despesas elencadas no orçamento exprimem a atividade fiscal do Estado evidenciando aspectos da política tributária e da política orçamentária. Em outras palavras, o orçamento esclarece as escolhas de gasto dos governos e as fontes financiadoras dessas escolhas.

No Brasil, o orçamento público está revestido de características legais e sua elaboração é obrigatória para todas as esferas governamentais. Previsto constitucionalmente, o orçamento público brasileiro é uma lei cuja iniciativa é do Poder Executivo de cada ente que, então, é encaminhada e submetida ao crivo das Casas Legislativas. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário é composto por três instrumentos principais: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

A lei do plano plurianual (PPA), tem vigência quadrienal e revela o planejamento governamental de médio prazo. Já a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) vigora a cada ano e preenche funções bastante diversificadas. Além de mediar o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo metas e prioridades para o exercício seguinte, a LDO cumpre papel de orientação na elaboração e na execução dos orçamentos e de suas alterações, comandando a sua estrutura e organização. Disposições sobre dívida pública federal, sobre alterações na

legislação tributária e sobre aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento também fazem parte do escopo da LDO. Contudo, foi a partir da edição da LRF que a LDO tornou-se mais destacável. Disciplinar o critério e a forma de limitação de empenho⁹ (contingenciamento) e apresentar as metas fiscais¹⁰ fazem parte desse novo rol de atribuições da LDO, tornando-a um instrumento central do sistema orçamentário, uma vez que apresenta comandos fundamentais, quer seja de natureza macro-fiscal ou de natureza micro-orçamentária. Fechando essa tríade instrumentalizadora do sistema orçamentário brasileiro, a LOA fixa a despesa e estima a receita para cada exercício financeiro. De forma detalhada, baseada num amplo conjunto de classificações contábeis específicas, a LOA esclarece de quem é a responsabilidade institucional, qual é a função e qual é a origem dos recursos financeiros que o ente público pretende aplicar. Além disso, o modelo orçamentário brasileiro propicia que a lei orçamentária apresente também os produtos e os resultados que estão sendo buscados em cada escolha de gasto.

Reformas Orçamentárias no Brasil

Segundo Core (2004, p.1), o Brasil já experimentou três reformas orçamentárias. A primeira, foi marcada pela tentativa de rompimento com o modelo clássico de orçamentação – voltado para o controle formal –, materializada com a edição da Lei nº 4.320, de 1964. Uma segunda reforma situa-se cronologicamente próxima da primeira, e buscou a implementação das idéias ligadas ao modelo de orçamento-programa – como forma de integrar o planejamento das políticas públicas ao processo orçamentário. Por fim, ao final da década passada, no bojo no movimento gerencialista brasileiro, nasceu a terceira reforma orçamentária.

A terceira reforma é a própria reforma gerencial dos orçamentos. Será apresentada nesta seção de acordo com a orientação e com as definições contidas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 02, para o exercício de 2000, ano em que a reforma começou a ser implantada.

A partir de 28 de outubro de 1998, uma série de atos normativos¹¹ conformou o marco legal da nova modelagem dos orçamentos públicos. Tais modificações alcançam a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, e tem como objetivo principal o desenvolvimento de um paradigma de administração pública menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados (Brasil, 1999). Para isto, dois pressupostos são apontados como básicos: a cobrança de resultados e a exposição da realidade de forma problematizada.

A cobrança de resultados leva em conta a avaliação que a sociedade faz das ações desenvolvidas pelos governos, aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão, definiu o (Brasil, 1999). Esta abordagem é essencialmente inovadora, ao considerar-se que os sistemas administrativos tradicionais do setor público caracterizam-se por não oferecerem instrumentos de responsabilização, sobretudo em relação aos resultados auferidos.

⁹ Empenho é o primeiro estágio da despesa pública e significa, segundo o glossário da Secretaria do Tesouro Nacional: o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

¹⁰ A apresentação das metas fiscais inclui a projeção de agregados econômicos como taxa de juros, taxa de câmbio e taxa de inflação, com os quais o governo assume certo comprometimento. Além disto, dentro das metas fiscais está o compromisso do governo com o resultado fiscal a ser alcançado pela confrontação das receitas com as despesas realizadas.

¹¹ O Decreto nº 2.829 estabeleceu as normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União. Logo depois, em complemento, o MP emitiu a Portaria nº 117 de 12/11/98, que acabou substituída em pela Portaria nº 42, de 14/4/99, que estabeleceram os conceitos necessários para operacionalizar o novo modelo orçamentário.

Por outro lado, a realidade problematizada pode ser definida como uma forma de elaborar os orçamentos a partir de problemas¹² que se busca resolver.

Assim, a reforma gerencial dos orçamentos produziu uma metodologia que principia pelo reconhecimento de problemas para dirigir a política orçamentária governamental. Dentro dessa abordagem o programa é o elemento de combate ao problema, e está desdobrado em ações. Estas, por sua vez, têm a função de combater as causas identificadas dos problemas e assumem a forma de atividades, projetos ou operações especiais. De acordo com a LDO para o orçamento federal de 2005, o programa é um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. A atividade é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Já o projeto, é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. Por fim, a operação especial representa as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto. Esta categoria é utilizada sobretudo para contabilizar o financiamento da dívida pública, o pagamento de pensões e aposentadorias e as transferências constitucionais, por exemplo.

Além disso, o programa pode ser visto como o módulo de integração entre as diversas etapas do ciclo da despesa pública. Isto é, os programas definidos no planejamento integram este com o orçamento, que por sua vez integra-se ao processo de avaliação e ao de controle. Assim, diz-se que o programa é o módulo básico na gestão despesa pública.

Em resumo, a reforma gerencial dos orçamentos pode ser definida pelas seguintes características:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuição de indicadores aos objetivos e metas aos produtos (Brasil, 1999).

Não obstante o reconhecimento de todas essas melhorias que a nova metodologia trouxe, existem questões que ainda não foram superadas e que, por isso, causam certa debilidade ao modelo orçamentário brasileiro. Ao definir que a cobrança de resultados é um ponto fundamental do novo modelo e que esta leva em conta a avaliação que a sociedade faz acerca das ações desenvolvidas pelos governos, surge um dilema: como mensurar o valor que os bens e serviços produzidos pelos governos agregam ao cidadão? Em última análise, como mensurar a criação ou a destruição de valor na gestão pública em cada decisão de gasto?

¹² Garcia (2000, p. 28) alerta que um problema é sempre relativo, dependente de valores e interesses dos atores sociais. Diante disso, o problema pode ser definido como uma desconformidade que um determinado ator social reconhece em relação a algum fato ou circunstância, admitindo disposição em superá-la a partir de um enfrentamento.

3. O sistema orçamentário e a gestão econômica (GECON)

Diante de tal quadro, a gestão econômica do orçamento do governo federal deve ser modelada de forma que todos os princípios e conceitos do GECON estejam bem delineados e estruturados dentro da gestão governamental.

A compreensão do modelo de gestão econômica pode ser iniciada a partir da idéia de Catelli (2001) que assevera que o GECON permite mensurar o valor econômico do benefício de um serviço ao compará-lo com a melhor alternativa equivalente rejeitada. No contexto da gestão pública, Catelli (2001) deixa claro que o fluxo econômico projetado de um programa pode ser comparado com os fluxos de outros programas similares e que uma atividade qualquer, desempenhada pelo Estado, tem um valor econômico correspondente à melhor alternativa disponível na sociedade para a obtenção de seu serviço.

Segundo Catelli (2001, p.13) uma entidade pública cria valor na medida em que é capaz de produzir serviços para a sociedade de valor superior ao custo dos recursos consumidos na sua produção. Na mesma direção, Bezerra (2002) afirma que o resultado econômico social é a diferença entre a receita social do programa gerada à sociedade e o custo de execução do programa.

Com base nisto, observa-se que a modelagem de Catelli para o setor governamental é válida para qualquer entidade pública voltada à prestação de serviço ou ao exercício do poder estatal no interesse da sociedade (Catelli, 2001, p. 13). A partir da definição do benefício econômico que um programa (ou suas ações) pode gerar, parte-se para o desenvolvimento do modelo de gestão econômica que propicia a mensuração do valor que as decisões orçamentárias podem agregar. Cabe destacar que a criação de valor pela atividade governamental pode variar em função do ator que percebe esse o benefício gerado. Ou seja, o governo como um todo, uma entidade governamental, um programa e o cidadão ou beneficiário do serviço público podem ter percepções distintas acerca do montante do valor criado¹³.

O desenvolvimento da teoria Geconiana para o setor público, neste artigo, aproveita a pesquisa de Bezerra (2002), que formulou métricas a fim de apresentar a variação do valor econômico produzida nas escolhas orçamentárias. A partir da definição de receita social do programa, como sendo o fluxo dos valores que seriam desembolsados na alternativa desprezada de menor valor, dentre aquelas consideradas para execução do programa, ou seja, o custo de oportunidade do programa, chega-se ao valor de benefício econômico. Catelli (2001, p.13), afirma que uma entidade pública gera benefício econômico quando é capaz de produzir serviços para a sociedade cujo valor é superior ao custo dos recursos consumidos na sua produção.

Estes conceitos da teoria Geconiana podem ser formulados¹⁴ da seguinte maneira:

$$RES = COP - CEP (1)$$

Onde as variáveis RES, COP e CEP designam respectivamente o resultado econômico, o custo de oportunidade e o custo de execução de um programa.

Apesar da simplicidade aparente, o modelo é capaz de capturar muitos dos fenômenos que circundam a realidade fática da gestão pública. Um exemplo disto seria as variações dos resultados econômicos de cada programa (ou ação) em função dos efeitos tempo-conjunturais

¹³ Na exemplificação o foco recairá sobre a percepção do programa e da unidade governamental.

¹⁴ Embora Bezerra (2002, p. 06) faça menção à inclusão de um termo na equação 1, referente a aspectos não identificáveis pelo modelo, é consenso entre os autores, que a teoria Geconiana não contempla variáveis não identificáveis na mensuração do resultado econômico de um programa, já que todas as decisões tomadas em relação ao programa impactarão de alguma forma em uma das áreas ou sistemas definidos no modelo de gestão. Catelli (2001, p.12)

sofridos em decorrência da simples passagem do tempo ou de mudanças com impacto econômico sobre o ambiente da entidade. A possibilidade de contabilizar continuamente estes efeitos torna o modelo GECON diferenciado e engenhoso.

Dentro dessa conceituação, as atividades do gestor público, em todas as transações, são analisadas e executadas segundo aspectos econômicos. Assim, a avaliação do desempenho do governo, no que tangem às decisões de gasto, leva em conta o efeito da dinâmica das variáveis de mercado sobre as suas ações. Isto posto, verifica-se que o conceito de benefício econômico não é gerado apenas na fase inicial de planejamento ou concepção dos programas orçamentários, mas é gerado continuamente, nas diversas etapas do ciclo da gestão, até sua execução. Catelli e Santos (2001) destacam que a mensuração na gestão econômica ocorre “[...]mediante transações entre as áreas de responsabilidade, entre essas e o mercado, bem como por impactos de alterações do ambiente, independentes das decisões dos seus gestores, ou seja, os chamados impactos tempo-conjunturais[...]”. Assim, pode-se dizer que, na medida em que o valor de um programa ou ação é o valor presente dos direitos e obrigações futuras, é imperativa a atualização destes valores quando da passagem do tempo e das mudanças conjunturais dos custos de oportunidades.

A adição destas condições ao modelo apresentado na equação 1 resulta em um novo modelo geral, apresentado na equação 2.

$$RES = COP(T, S_i) - CEP(T, S_i) \quad (2)$$

Onde T é o tempo transcorrido e S_i representa as diversas variáveis conjunturais, denotadas pelo índice i, estando relacionadas, por exemplo, à inflação, taxa de juros da economia, taxa de juros futuro, variação cambial, variação setorial ou outros agregados macroeconômicos. É importante observar que a dependência da equação 1 em relação às variáveis tempo-conjunturais (equação 2), permite que o resultado econômico social do programa seja acompanhado continuamente durante todas as fases de planejamento e execução até à entrega do serviço à sociedade.

4. Exemplificação - O Programa Livro Aberto

Nesta seção será apresentada uma simulação da análise da criação de valor pelas decisões orçamentárias, com base na estrutura típica de um programa governamental. Aproveitando-se dos conceitos orçamentários introduzidos nas seções anteriores e das principais definições da teoria Geconiana, a formulação apresentada é aplicada ao modelo orçamentário com o intuito de evidenciar como é composto o resultado da gestão econômica nos programas do setor público.

Deste modo, a Figura 1 esclarece graficamente a relação entre o programa e as ações dele desdobradas. Já a Tabela 1 apresenta os atributos necessários à compreensão da missão do programa em análise. Na Tabela 2 as ações trazem detalhes acerca de sua natureza ou tipo, denominação, dotação e produto/meta. Com base nestas informações a exemplificação proposta é desenvolvida.

Estrutura Programática

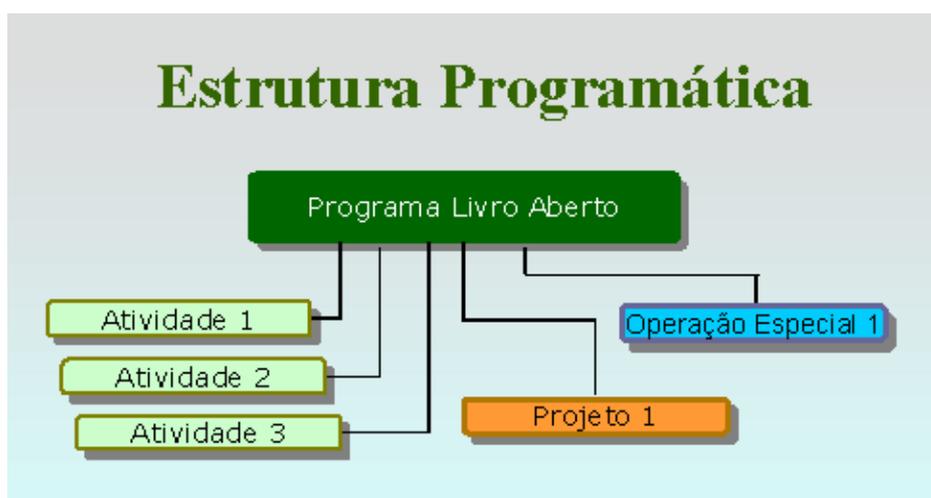


Figura 1: Estrutura Programática (fonte própria)

Tabela 1: atributos do programa Livro Aberto¹⁵

Programa Livro Aberto	
Órgão responsável: Ministério da Cultura em coordenação com o Ministério da Educação	
Problema e justificativa	Saber ler é exigência e condição sócio cultural básica para viver nas sociedades modernas. Uma nação leitora habilita o cidadão para chegar a vida adulta capacitado para ler e entender manuais, embalagens de produtos, instruções de uso, relatórios, poesia, atlas, gráficos, artigos de jornais e todas as demais formas da escrita cotidiana, imprensa ou eletrônica. O sujeito leitor tem mais acesso à informação e maior capacidade crítica e pode exercer plenamente sua cidadania. Aprender a ler, exige um deslocamento da idéia restrita da alfabetização, para a idéia ampliada da formação do leitor, como também uma continuidade nas práticas cotidianas formadoras de neoleitores, para dar conta das complexas exigências sociais. Assim, para a consolidação de uma nação justa, dentre outros fatores, encontra-se a capacitação do povo para o uso da informação escrita, isto é, a familiaridade da população com o livro, o jornal, a revista e o computador - os quatro instrumentos básicos da Sociedade da Informação. A informação é o conjunto das idéias, noções, juízos, argumentos, conhecimentos, pesquisas, debates, sínteses, análises e saberes, que só podem ser criados, consolidados e transmitidos por meio das palavras fixadas na escrita. No Brasil, a capacidade de usar a informação escrita em benefício próprio, das famílias, das empresas e da nação encontra-se restrita às poucas elites letradas. A grande maioria do povo não tem acesso aos benefícios profissionais, sociais, políticos, econômicos e de lazer inteligente que apenas a familiaridade com a leitura pode proporcionar. Para tanto, há que se fixar políticas que permitam o acesso da população à informação escrita, o que se dará por meio da implantação de bibliotecas públicas e escolares, de livrarias, bancas de revistas, redes de vendas e rede de comunicação eletrônica. Também, o sistema de distribuição de livros, revistas e jornais com a exceção da distribuição do livro escolar - que é democrática e favorece principalmente os pobres - acompanha de perto a geografia da nossa injustiça social e regional. As livrarias e bibliotecas públicas concentram-se nas zonas urbanas de classe média ou nas áreas centrais e escasseiam vertiginosamente na periferia das cidades e nas áreas rurais. Quanto aos computadores e acesso à Internet, excluída a classe média que se informatiza por conta própria, pouquíssimas bibliotecas públicas e escolares oferecem este acesso ao povo. Além disso, sabe-se que o livro é caro, se comparado ao preço médio internacional, e ainda mais caro, se comparado ao poder aquisitivo do povo. Vários fatores contribuem para essa realidade, dentre eles a baixa tiragem, que é o fator determinante para o elevado custo do livro. Soma-se a tudo isso o fato do Brasil produzir cerca de 2,5 livro "per capita" e destes apenas 0,7 serem livros não didáticos - que constituem a imensa maioria dos livros consumidos em nosso país. Tal quadro é agravado com o fato de que ainda assim as bibliotecas existentes encontram-se em situações precárias de atendimento, necessitando de novas implantações e/ou revitalizações.
Objetivo	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário

¹⁵ Fonte: adaptado dos relatórios gerenciais sobre o PPA 2004-2007 disponíveis em <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/> volume II da LOA para 2005, disponível em http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2005/orcamento_2005.htm

Indicadores Qualitativos	Taxa de Municípios com bibliotecas públicas (Relação percentual entre o número de municípios com bibliotecas públicas e o número total de municípios), Índice Nacional de Leitura (Relação entre o número de títulos literários e de referência impressos e multiplicado pela sua tiragem e a população acima de 15 anos, exclusive analfabetos e analfabetos funcionais) e Coeficiente de bibliotecas públicas (Número de bibliotecas existentes no Brasil a cada 10.000 habitantes)
---------------------------------	---

Tabela 2: Ações do programa¹⁶ (fonte própria)

Tipo da Ação	Denominação	Produto/meta	Dotação (R\$)
Atividade 1	Funcionamento das bibliotecas nacionais	Público atendido - 600.000	5.200.000,00
Atividade 2	Produção de obras científicas e literárias	Obra produzida - 185	585.000,00
Atividade 3	Ampliação de acervo (aquisição e distribuição de obras)	Obra distribuída - 1.500.000	30.000.000,00
Projeto 1	Instalação de bibliotecas públicas - módulo padrão	Biblioteca instalada - 14	4.200.000,00
Operação especial 1	Contribuição à Câmara Internacional do Livro	-	500.000,00

Cabe destacar que o valor da dotação equivale ao valor que o governo desembolsará para realizar a ação pretendida (dotação orçamentária). Uma vez definidas as dotações, os produtos e as metas para as ações do programa em análise, surge a necessidade de confrontá-las com os preços operados no mercado para produtos e serviços equivalentes. O quadro abaixo detalha as cotações encontradas para os insumos de cada uma das ações.

Atividade 1 - Produção de obras científicas e literárias

As bibliotecas nacionais estão presentes em todas as capitais e em mais 50 cidades com mais de 200.000 habitantes. Considerados o número de exemplares, o espaço físico das instalações e a tecnologia utilizada na gestão e no atendimento dos usuários, uma empresa de consultoria definiu que o custo médio do mercado para este serviço fica em torno de R\$ 8,00 por usuário, ao ano.

Atividade 2 - Produção de obras científicas e literárias

Segundo os dados do mercado editorial brasileiro, a produção de obras científicas e literárias apresenta custos variáveis em função da área e da especialidade pretendida. De acordo com a pauta literária sugerida pelo Ministério da Cultura, a entidade informou que o custo médio esperado para cada obra é ao redor de R\$ 7.000,00.

Atividade 3 - Ampliação de acervo (aquisição e distribuição de obras)

Novamente o mercado editorial brasileiro informou que, considerada a pauta literária sugerida pelo Ministério da Cultura, o custo médio esperado para cada obra é de R\$ 22,50, incluídos os custos de distribuição.

¹⁶ Por razões didáticas, as informações contidas nesta Tabela 2 não obedecem rigorosamente aos dados contidos nos documentos orçamentários oficiais para o exercício 2005.

Projeto 1 - Instalação de bibliotecas públicas – módulo padrão

O módulo padrão de instalação de bibliotecas pretendido pelo Ministério da Cultura foi analisado pelo Conselho Federal de Engenharia que sugeriu que o custo praticado em média no território nacional é de R\$ 390.000,00.

Operação Especial 1 - Contribuição à Câmara Internacional do Livro

Neste caso, por tratar-se de simples transferência de recursos, o custo de oportunidade é idêntico à dotação. Neste sentido, o resultado econômico promovido pela operação é nulo.

Neste ponto, pode-se aplicar a métrica geconiana representada pela equação 1 de forma obter-se o benefício econômico para cada uma das ações do programa e para o programa como um todo¹⁷.

Atividade 1 - Funcionamento das bibliotecas nacionais

$$RES = COP - CEP$$

$$RES = (\$8,00 \times 600.000 \text{ hab}) - \$5.200.000,00$$

$$RES = \$4.800.000,00 - \$5.200.000,00$$

$$RES = -\$400.000,00$$

Para a execução da atividade 1 o valor do serviço previsto no programa é estipulado em \$4.800.000,00, que é dado pelo custo de oportunidade expresso pelo valor da melhor alternativa, obtida pelo governo, de serviço equivalente no mercado. O custo previsto pelo orçamento do governo para a execução da ação é de \$5.200.000,00. Assim, a ação governamental não cria valor para sociedade. Ao contrário, destrói valor na proporção da cifra expressa pela diferença entre o custo de oportunidade e o custo de execução da atividade: \$400.000,00 negativo. Segundo Bezerra Filho (2002), um RES menor do que zero indica o grau de ineficácia gerado pelo gestor público, caso este decida validar a execução do programa sob as condições que originaram o referido resultado. Para a sociedade, isto corresponde ao grau de prejuízo econômico imposto pelo Estado ao desprezar alternativas equivalentes economicamente mais favoráveis na realização das ações e do programa. Catelli e Santos (2001) complementam esta idéia ao definir que se o custo de uma ação fornecida ou executada pelo governo for superior ao menor valor cobrado pelo mercado para executar tal ação, é preferível que o governo adquira o serviço de empresas privadas, sob o risco de estar promovendo uma destruição de valor econômico.

Por outro lado, como pode ser percebido na exemplificação por intermédio das atividades 2 e 3 e pelo projeto 1, um RES maior do que zero reflete o nível de eficácia produzido pela atuação do Estado, caso este mantenha a execução das ações do programa sob as condições que originaram este resultado. Já para a sociedade, isto representa o grau de benefício econômico alcançado pelo governo.

¹⁷ Observe-se que os cálculos efetuados nesta seção não alcançam os efeitos das variáveis tempo-conjunturais, sendo seus efeitos considerados apenas analiticamente no final da seção.

Atividade 2 - Produção de obras científicas e literárias

$$\text{RES} = \text{COP} - \text{CEP}$$

$$\text{RES} = (\$7.000,00 \times 185 \text{ obras}) - \$585.000,00$$

$$\text{RES} = \$1.295.000,00 - \$585.000,00$$

$$\text{RES} = \mathbf{\$710.000,00}$$

Atividade 3 - Ampliação de acervo (aquisição e distribuição de obras)

$$\text{RES} = \text{COP} - \text{CEP}$$

$$\text{RES} = (\$22,50 \times 1.500.000 \text{ obras}) - \$30.000.000,00$$

$$\text{RES} = \$33.750.000,00 - \$30.000.000,00$$

$$\text{RES} = \mathbf{\$3.750.000,00}$$

Projeto 1 - Instalação de bibliotecas públicas – módulo padrão

$$\text{RES} = \text{COP} - \text{CEP}$$

$$\text{RES} = (\$390.000,00 \times 14 \text{ bibliotecas}) - \$4.200.000,00$$

$$\text{RES} = \$5.460.000,00 - \$4.200.000,00$$

$$\text{RES} = \mathbf{\$1.260.000,00}$$

Resultado Econômico do Programa

$$\text{RES} = -\$400.000,00 + \$710.000,00 + \$3.750.000,00 + \$1.260.000,00 =$$

$$\text{RES} = \mathbf{\$5.320.000,00}$$

Nas atividades 2 e 3 e no projeto 1, o valor da ação previsto no programa está estipulado em \$1.295.000,00, \$33.750.000,00\$ e 5.460.000,00, respectivamente, valores obtidos pelo custo de oportunidade, expresso pelo valor da melhor alternativa, obtida pelo governo, de execução da ação equivalente no mercado. O custo previsto pelo orçamento do governo para a execução da ação é de \$585.000,00, \$30.000.000,00, \$4.200.000,00, respectivamente. Assim a contribuição de cada atividade ou projeto governamental para a sociedade no período, expressa pela diferença entre o custo de oportunidade e o custo de execução da atividade é de \$710.000,00, para a atividade 2, \$3.750.000,00, para a atividade 3 e \$1.260.000,00, para o projeto 1.

O resultado econômico final do programa expressa, em termos gerais, o nível de eficácia do gestor público na condução do principal componente no ciclo da despesa pública. Afinal, é o programa que combate um problema, promovendo alguma transformação na realidade social. Nesse caso do exemplo, o valor econômico criado para a sociedade correspondente a cifra de \$5.320.000,00.

A exemplificação levada a cabo neste artigo apresenta de forma clara o cálculo do valor econômico agregado ou destruído pela gestão pública na fase de elaboração dos orçamentos, todavia não desenvolve a análise dos efeitos que os eventos tempo-conjunturais causam na dinâmica subsequente do ciclo da gestão da despesa. Estas etapas, segundo Bezerra Filho (2002) incluem o período transcorrido entre: a aprovação do PPA e a elaboração e aprovação das LDOs; a aprovação da LDO e a elaboração e aprovação da LOA do respectivo ano; a aprovação da LOA e o início da execução efetiva do programa no ano correspondente, e ainda, entre a liberação do crédito orçamentário e o efetivo desembolso do governo. A inclusão dos diferenciais da margem de contribuição de cada ação (resultado econômico de cada projeto ou ação) provocados pelas mudanças nas variáveis ambientais no decorrer do tempo deve ser considerada no cálculo do resultado econômico do programa, podendo ser monitorada continuamente, durante todas as fases de análise e execução do programa, possibilitando aos gestores públicos uma ferramenta capaz de acusar a destruição de valor econômico para o governo em qualquer etapa de avaliação.

5. Considerações Finais

Como se viu em seções anteriores, a reforma do Estado abrigou, sobretudo, iniciativas em torno da reforma fiscal e da reforma gerencial dos orçamentos. Não obstante o reconhecimento das contribuições destas para o equilíbrio do quadro fiscal e para a estruturação da despesa pública, permanecem fragilidades importantes no sistema orçamentário, debilitando sua capacidade de apoiar decisões racionais de gasto. A falta de métricas que confrontem custos e benefícios, com base numa mesma grandeza econômica, impede qualquer avaliação econômica objetiva em torno da atividade governamental. Por consequência, os resultados dos programas, projetos e atividades financiados pelos recursos públicos ficam obscurecidos em termos do valor criado para a sociedade.

Deste modo, a aplicação da teoria Geconiana serve de solução a esta questão na medida em que identifica o benefício econômico social, confrontando custos e benefícios com base numa mesma escala econômica, como observado na equação 1. Assim, o sistema orçamentário pode elucidar o resultado dos programas e das ações orçamentárias, identificando a existência de criação ou de destruição de valor em cada caso. Estas conclusões permitem um processo de decisão acerca de cortes e de expansões de recursos orçamentários baseados em racionalidade econômica.

De modo complementar, a correta e contínua apuração do resultado para cada uma das decisões alocativas propicia que o gestor público visualize detalhadamente a formação do resultado global do governo, da entidade ou de um programa. Neste sentido, o GECON, como ferramenta gerencial, amplia a capacidade administrativa e o controle que o Estado tem sobre seu patrimônio. Portanto, um dos resultados esperados na implementação do GECON é o aumento da transparência e uma decorrente redução do risco percebido pelos agentes econômicos em relação à gestão do país.

Ao considerar que a reforma fiscal produziu, dentre outras consequências, um aumento expressivo da poupança governamental¹⁸, especialmente em relação ao governo federal, e que esta circunstância reduz a capacidade de financiamento das políticas públicas, é possível que a

¹⁸ No sentido do superávit primário.

introdução da teoria Geconiana no sistema orçamentário brasileiro permita ampliar o espaço de negociação deste tipo de constrangimento fiscal. De outra forma, se pode dizer que um maior controle sobre a condução do patrimônio estatal e a identificação das atividades que criam valor para a sociedade traz melhores condições para negociar níveis de liquidez nas contas governamentais.

Então, a implementação do modelo GECON pode ser vista como um complemento às iniciativas de reforma fiscal e programática, viabilizando e trazendo significado ao pressuposto básico da reforma gerencial do Estado: orientação para resultados e com vistas à satisfação crescente dos cidadãos e usuários.

Por outro lado, destaca-se que a gestão pública brasileira apresenta a complexidade e a variedade típicas de um país continental, requerendo, portanto, esforços reiterados, incansáveis na eliminação das dificuldades que um desafio desta magnitude impõem. Nesta mesma direção, esta pesquisa desenvolveu-se sob severas limitações. No entanto, dadas as perspectivas de contribuição que o modelo GECON apresenta, a iniciativa pode ser considerada válida porque convida à reflexão acerca de solução possível para este inadiável e grave problema da gestão governamental.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELOS, Carlos L. K. **A reforma orçamentária de 2000: dimensões programática e fiscal**. Brasília: Monografia de graduação, Universidade de Brasília, 2003.
- BRASIL. Manual Técnico de Orçamento - MTO-02. Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MOG. Brasília, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Texto para Discussão - ENAP. Brasília-DF: n° 9. abr 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro, julh/ago 2000.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. **Uma Metodologia para a Avaliação da Eficiência e Eficácia na Gestão dos Recursos Públicos**. Enanpad. 2002.
- CATELLI, Armando e SANTOS, Edilene. **Mensurando a criação de Valor na Gestão Pública**. In 13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues. Rio de Janeiro, 2001.
- CATELLI, Armando e VARELA, Patrícia Siqueira. **Gestão econômica dos programas sociais municipais**. Obtido no sítio <http://www.gecon.com.br/uruguai1.doc>, em 01/12/2004.
- CATELLI, Armando *et al.* **Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras**. RSP-Revista do Serviço Público, Ano 52, n° 3, (jul-set 2001). pp. 83-100.
- CORE, Fabiano Garcia. **Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento no Governo Federal: PPA 2000-2003**. IPEA. Texto para discussão n° 726, Brasília 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1997.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

ORMOND, Derry e LOFFLER, Elke. **A nova gerência pública**. Revista do Serviço Público, Ano 50, nº 2 (Abr-Jun 1999). Brasília, ENAP, 1999.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SCHICK, Allen. (1966). **The road to PPB**. Public Administration Review, vol.26, nº 4, dez. Segundo Manual de Textos do CIPAD, sob o título. O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária.