

Informações sobre desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América

Maciel Carlos Antunes

Ministério Público do Trabalho

As informações sobre o desempenho orçamentário dos programas de governo devem nortear o procedimento de elaboração e aprovação da proposta orçamentária, principalmente no quesito alocação de recursos. Para maior efetividade dessa regra é necessária a sua normatização. Assim, deparou-se com a seguinte questão: as normas orçamentárias existentes obrigam a avaliação e divulgação do desempenho orçamentário? O objetivo deste estudo é identificar nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos a existência de obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário e, para tanto, utiliza-se de pesquisa comparativa descritiva, sob a abordagem quantitativa (HAIR *et al.*, 2005; BARDIN, 2011). Desenvolveu-se um estudo comparativo entre normativos orçamentários brasileiros e norte-americanos para diagnosticar a institucionalização (POWELL; DIMAGGIO, 1991) das informações orçamentárias nesses dois países. Os achados levam à conclusão de que existe a obrigatoriedade de prestação de informações sobre o desempenho orçamentário, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, embora não contemplem de forma igualitária todas as perspectivas do desempenho. Inferiu-se, também, que em ambos os países o Poder Legislativo figura como principal destinatário dessa informação.

Palavras-chave: orçamento público, norma, institucionalismo, decisão administrativa, indicador de desempenho de processos, Brasil, Estados Unidos.

[Artigo recebido em 23 de outubro de 2017. Provado em 15 de fevereiro de 2019.]

Informaciones sobre el desempeño presupuestario: estudio comparativo de las normas presupuestarias en Brasil y Estados Unidos de América

Las informaciones sobre el desempeño presupuestario de los programas de gobierno deben orientar el procedimiento de elaboración y aprobación de la propuesta presupuestaria, principalmente en lo que se refiere a la asignación de recursos. Para mayor efectividad de esta regla es necesaria su institucionalización. Así, se encontró con la siguiente cuestión: ¿las normas presupuestarias existentes obligan a la evaluación y divulgación del desempeño presupuestario? El objetivo de este estudio es identificar en los normativos brasileños y de los Estados Unidos de América de la obligatoriedad de proporcionar informaciones sobre desempeño presupuestario y, para ello, se utiliza de investigación comparativa descriptiva, bajo el abordaje cuantitativo (Hair *et al.*, 2005 y Bardin, 2011). Se desarrolló un estudio comparativo entre normativos presupuestarios brasileños y norteamericanos para diagnosticar la institucionalización (Powell y DiMaggio, 1991) de las informaciones presupuestarias en esos dos países. Los descubrimientos llevan a la conclusión de que existe la obligación de proporcionar información sobre el desempeño presupuestario tanto en Brasil como en los Estados Unidos, aunque no contemplan de forma igualitaria todas las perspectivas del desempeño. Se ha inferido, también, que en ambos países el Poder Legislativo figura como principal destinatario de esa información.

Palabras clave: presupuesto público, norma, institucionalismo, decisión administrativa, indicador de desempeño de procesos, Brasil, Estados Unidos.

Performance informed budgeting: comparative study of the budget rules in Brazil and the United States of America

The information of budget performance of the government programs should guide the development and approval procedure of the public budget proposal, especially regarding resource allocation. For effectiveness of this rule is necessary your institutionalization. Thus, it was faced with the following question: in the budgetary laws existing requirements to the evaluation and disclosure of budgetary performance? The object of this study is to identify in the Brazilian and USA budget laws the obligation to give the information of the budget performance and, therefore, this article proposed descriptive research with a quantitative approach (content analysis) according to Hair *et al.* (2005) and Bardin (2011). The article developed comparative study between Brazilian and North Americans budgetary laws to diagnose the institutionalization of budget information in these two countries. The findings lead to the conclusion that there is an obligation to provide information about budgetary performance, both in Brazil and in the United States, although they do not consider all performance perspectives equally. It was also noted that in both countries the Legislative Branch is the main stakeholder of this information.

Keywords: public budget, norm, institutionalism, administrative decision, process performance indicator, Brazil, United States.

Introdução

As mudanças institucionais ocorridas no processo orçamentário, nos últimos anos, buscaram, em sua maioria, associá-lo diretamente com a produção de resultados demonstráveis. As mudanças não logram o êxito esperado, principalmente o orçamento baseado em desempenho e o orçamento informado por desempenho. Contudo, o interesse na busca da evidenciação de resultados permaneceu forte e outros mecanismos de caráter não imperativo foram se desenvolvendo ao longo do tempo.

As reformas surgidas na administração pública nas últimas décadas (*new public management*; governo empreendedor; administração pública gerencial e governança pública) afetaram de forma significativa o binômio planejamento e orçamento. E, dessa forma, também o modelo orçamentário se modificou no tempo (orçamento funcional; orçamento de desempenho; orçamento-programa; orçamento por produtos e resultados). Ainda nesse sentido, têm-se a Constituição Federal (1988) e os planos plurianuais, que aprimoraram o processo de mensuração do desempenho orçamentário e estreitaram as relações planejamento e orçamento (PPA 2000-2003).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), que teve como referenciais o *budget enforcement act* (EUA), o Tratado de Maastricht (Europa) e o *Fiscal Responsibility Act* (Nova Zelândia) privilegiou-se, além da responsabilidade fiscal, (equilíbrio das contas, ação planejada e transparente, correção de desvios, prevenção de riscos e cumprimento de metas) a transparência (participação popular, disponibilização de contas, emissão de relatórios e acesso público).

O cenário orçamentário brasileiro modificou-se consideravelmente nos últimos anos devido a normativos com foco no controle fiscal, na eficiência e efetividade da gestão, no resultado das políticas públicas e na transparência. Em consequência disso, questiona-se: as normas orçamentárias existentes obrigam a avaliação e a divulgação do desempenho orçamentário?

Este artigo tem como objetivo identificar nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos a existência da obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário, a partir das perspectivas da eficiência, eficácia, efetividade e do planejamento. Devido à correlação entre desempenho e planejamento, reconheceu-se este último como uma perspectiva de avaliação.

O tema será abordado a partir da teoria da institucionalização (TI) voltada para a escolha pública, uma vez que as informações sobre desempenho orçamentário tornam-se suportes para a tomada de decisão de governantes, legisladores

e outros grupos de interesse. É certo que as instituições, enquanto regras de conduta, influenciam as decisões políticas e, em contrapartida, essas decisões serão legitimadas quando amparadas por regras e normas. O espaço público institucionalizado pode gerar transparência e unificar as informações sobre desempenho orçamentário.

A discussão oferecida no artigo é relevante para a administração pública, pois demonstra a necessidade de institucionalização das informações sobre o desempenho orçamentário e de programas do governo, e indica as perspectivas que devem ser desenvolvidas. Direcionando-se ao espaço acadêmico, a contribuição deste *paper* revela-se associada à produção de conhecimento sobre o orçamento informado por desempenho, assunto debatido por Goñi (2001 e 2010), Varone e Jacob (2004), Schick (2007), Gómez e Willoughby (2008), Hilton e Joyce (2010).

Mensuração do desempenho

A mensuração do desempenho organizacional é tema relevante na literatura acadêmica e na gestão das organizações. Diversos propósitos são elencados para justificar a avaliação, tais como: demanda dos cidadãos; formulação e alocação de recursos orçamentários; tomada de decisões em políticas públicas; avaliações gerenciais; controle e fiscalização; definição de estratégias (POLLITT, 1999; BEHN, 2003; MELKERS; WILLOUGHBY, 2005).

“A avaliação de políticas públicas é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979 *apud* SECCHI, 2010). São previstos três momentos distintos para a avaliação da política pública: anterior à implementação; durante o processo de implementação (avaliação formativa ou monitoramento); e após a implementação.

Em geral, a literatura sobre informação do desempenho orçamentário foca, quase que exclusivamente, nas informações ao Poder Legislativo para fins de alocação de recursos nas propostas orçamentárias. Hilton e Joyce (2010), analisando o ciclo orçamentário, perceberam que as informações são vantajosas em todas as fases. Preparação do orçamento (unidades orçamentárias e órgão central de orçamento): alocação estratégica de recursos, identificação de serviços sobrepostos e construção de justificativas para submissão da proposta; aprovação do orçamento (Poder Legislativo): comparação de custos, expectativas de desempenho, justificativas para alocação de recursos; execução do orçamento (unidades orçamentárias): flexibilidade para alocação de recursos estrategicamente, coerência entre alocação/metras de desempenho; e, auditoria e avaliação: mudança do foco das auditorias para resultados e desempenho.

Schick (2006) destaca que o orçamento público é um processo alocativo cuja característica é a insuficiência de recursos para atender todas as demandas, tornando-se, assim, uma tarefa complexa que envolve a participação de políticos, funcionários e diversos grupos de interesse. Neste contexto de multiplicidade de atores, a divulgação do desempenho dos programas governamentais, considerando que diferentes propósitos requerem diferentes avaliações, reduziria a assimetria de informações entre os diversos atores do processo orçamentário.

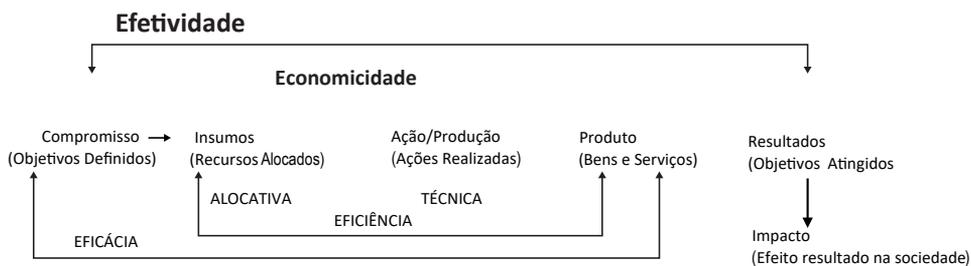
Perspectivas da mensuração de desempenho

“Medir o desempenho do governo requer especificar e quantificar um conjunto complexo de relações envolvendo insumos ... produtos ... e resultados” (HILTON; JOYCE, 2010). Para mensurar o desempenho das ações governamentais, as organizações, de forma quase homogênea, utilizam as perspectivas da eficiência, da eficácia e da efetividade.

A eficiência é mensurada a partir da utilização dos insumos (recursos orçamentários/financeiros; recursos humanos, equipamentos) para a produção dos bens e serviços. Mandl, Dierx e Ilkovitz (2008) e Goñi (2001) fazem distinção entre eficiência técnica e eficiência alocativa. A eficiência técnica utilizará a relação pura entre entradas e saídas, enquanto a alocativa reflete a relação entre a combinação de insumos, custos e benefícios dos produtos e/ou serviços alcançados.

A eficácia diz respeito ao alcance de objetivos e metas; quantidade de produtos fornecidos; entrega de bens e serviços (COSTA; CASTANHAR, 2003; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011).

A efetividade é mensurada a partir do alcance dos resultados dos programas. Mandl, Dierx e Ilkovitz (2008); Goñi (2010); Secchi (2010) acrescentam a avaliação do impacto dos resultados na situação combatida pelo programa (*Assesment Impact*) e envolve regulação, questões socioeconômicas, clima, economia, geografia, desenvolvimento e funcionamento da administração pública.

Figura 1 – Relação entre eficiência, eficácia e efetividade

Adaptado de: Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, 2010. *The Effectiveness and Efficiency of Public Spending*, 2008.

Para utilização das informações de desempenho orçamentário, em qualquer propósito que seja, é importante a qualidade da informação. Nesse sentido, Heinrich (2010, p. 54) sugere que se deve desenvolver medidas informativas e úteis às partes interessadas, a fim de melhorar a qualidade dos serviços e seus resultados, e acrescenta que “apenas saber se foram ou não atingidos os objetivos ou os padrões estabelecidos não deve ajudar os gestores públicos a compreender por que o desempenho está no nível em que está ou como se pode provocar mudanças”.

Mensuração de desempenho e planejamento

Outro ponto importante para mensuração do desempenho diz respeito ao planejamento das ações que serão realizadas pelos programas. Sem o planejamento, os indicadores de desempenho tendem à desconexão com produtos e resultados alcançados. Existem diversas metodologias de planejamento estratégico disponíveis (BSC, planejamento situacional, mapeamento cognitivo, gestão por projetos) que se adequam às características das organizações.

Para mensuração do desempenho das agências do governo norte-americano, o *Government Performance and Results Act of 1993* (GRPA 1993) e o *Government Performance and Results Modernization Act* de 2010 (GRPA Modernization Act 2010) determinam que as agências federais apresentem planejamento estratégico para execução de suas ações e estabeleçam metas e meçam os resultados. Assim, as agências desenvolverão planos estratégicos para suas principais atividades, identificando metas e objetivos estratégicos, processos necessários para cumprir metas e objetivos, fatores externos importantes que afetaram significativamente o alcance das metas e objetivos, e metas de desempenho incluídos nos planos de desempenho anuais.

Existem também os Planos de desempenho (*performance plans*) instituídos pela *Federal Agency Performance Plans* (EUA) que objetivam estabelecer metas anuais de desempenho a serem alcançados por cada programa; descrever processos e definir recursos necessários para cumprir as metas de desempenho; definir indicadores de desempenho a serem utilizados para mensurar produtos e/ou serviços relevantes; e definir base comparativa para os resultados reais comparados com as metas estabelecidas.

Segundo Freitas (1999), os planos estratégicos são pontos de partida para a mensuração dos resultados das entidades governamentais (possibilitam uma ampla discussão com todos as partes interessadas visando ao estabelecimento dos objetivos e metas), e os planos e relatórios são elo entre os objetivos contidos nos planos estratégicos e as atividades de todos os programas conduzidos pelas entidades.

O arcabouço institucional da mensuração do resultado dos programas de governo deve ser aprimorado a fim de atender às necessidades atuais de: maior eficiência, produtividade e eficácia; de transparência e prestação de contas; de recuperar a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais; e de contribuir para a reorientação do papel e funções do governo.

Institucionalização da informação de desempenho

Para o presente estudo interessa discutir o institucionalismo na sua vertente instrumentalista, voltada à tomada de decisão. A visão instrumentalista da Ciência Política coloca a alocação de recursos e a tomada de decisões como preocupações centrais da vida política (MARCH; OLSEN, 2008). Os atores políticos tendem a decisões baseadas em suas preferências, valores e nas informações disponíveis, buscando a melhor opção de forma livre e sem barreiras. Dessa forma, os efeitos futuros das decisões podem não ser os esperados por uma coletividade que possui preferências e valores diferentes daqueles do tomador de decisão. As regras e normas servem para guiar a ação dos indivíduos e restringir decisões baseadas unicamente em suas preferências e valores (SUCHMAN, 1995; NASSMACHER, 1991 *apud* FREY, 2000).

Powell e DiMaggio (1991) definem institucionalismo como conjunto de princípios implícitos ou explícitos, regras, arranjos e procedimentos de tomada de decisão que restringem o comportamento individual, tornando algumas escolhas inviáveis e restringindo certos padrões de alocação de recursos.

Destarte, os arranjos institucionais são concebidos porque os indivíduos nem sempre identificam alternativas apropriadas para as ações gerenciais. Na ótica das instituições não basta restringir opções, devem-se estabelecer critérios pelos quais as pessoas reconhecem as alternativas (POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Assim, tende-se à legitimidade normativa que se origina de normas e valores da sociedade ou do ambiente social. A criação de regramento busca definir meios legítimos para se alcançar determinados fins almejados pelas organizações ou sociedades. E nesse sentido, a informação é essencial para as organizações e sociedades, a redução da assimetria e a qualidade da fonte de informações geram escolhas confiáveis (POWELL; DIMAGGIO, 1991; MARCH; OLSEN, 2008)

Por isso, a apresentação das informações sobre desempenho orçamentário deve ser definida e regulamentada de forma que as diversas partes interessadas possam usufruir das informações da melhor forma possível. Uma das fronteiras próprias do processo de racionalidade é a limitação de acesso à informação (MARCH, 2009; SIMON, 1995; BARROS, 2010). Hilton e Joyce (2010) asseveram que a implementação de sistema de orçamento informado por desempenho necessita de princípios institucionais e tecnocráticos fundamentais para a gestão financeira e orçamentária efetiva.

Uma das vertentes neoinstitucionalistas é o institucionalismo da escolha racional. O foco dessa vertente é na racionalidade dos atores, nas funções da instituição e no desenho institucional racional. Para esses institucionalistas, o processo de criação de instituições ocorre, geralmente, por meio de acordos voluntários entre os atores interessados e que necessariamente gerarão ganhos de troca.

Informação de desempenho e decisão racional

Blumm (1994), discutindo a teoria da escolha pública, sustenta que o comportamento maximizador dos agentes individuais afeta as organizações, seja pelo emprego de princípios utilitários, por altruísmo, por interesse pessoal ou por interesse público. Diversas abordagens buscaram entender as características desse agente individual enquanto decisor, e as que mais se destacaram, nas últimas décadas, foram: o homem econômico, o homem organizacional, o homem social, o homem funcional e o homem complexo.

Simon (1955) descreve que, após o advento da teoria da racionalidade limitada, demonstrou-se que o indivíduo ou a organização possui informações incompletas e não estruturadas.

A racionalidade é um critério utilizado para tomada de decisão, sendo teoricamente firmada na hipótese de que os agentes decisores são racionais e buscam as melhores opções para solucionar questões. March (2009, p. 5) cita que “a elaboração mais comum e melhor estabelecida das teorias puras da escolha racional é que reconhece a incerteza ao redor das consequências futuras das ações presentes”. Simon (1955) cita o procedimento racional para a escolha: [1] o conjunto

de alternativas possíveis para escolha, [2] os ganhos de satisfação ou de realização de objetivo com a alternativa escolhida e [3] as preferências entre os ganhos. Em discussão semelhante, March (2009) sugere a lógica de consequência para o procedimento racional a partir de quatro questões: [1] alternativas: ações possíveis; [2] expectativas: consequências futuras das alternativas; [3] preferências: valor das consequências associadas a cada uma das alternativas; e, [4] regra de decisão: como escolher entre alternativas em relação aos valores das consequências.

As decisões que decorrem do processo orçamentário, tanto para alocação de recursos quanto para manutenção de programas, são majoritariamente políticas. E, certamente, a racionalidade desse processo é limitada, ou seja, nem todas as alternativas são conhecidas e nem todas as consequências são consideradas. Informações relevantes sobre o desempenho de programas e políticas públicas não são buscadas. Nesse processo, identificam-se limitações de informação: capacidade limitada de organizações e de indivíduos para armazenar informações; capacidade limitada para compreender as informações, organizá-las e utilizá-las para formação de opinião; e capacidade limitada de compartilhar informações complexas e especializadas (MARCH, 2009).

Para March (2009, p. 16), “a maioria dos tratamentos padrão da decisão racional pressupõe que os indivíduos escolhem entre alternativas considerando suas consequências e selecionando a alternativa com o maior retorno esperado”. Sugere ainda que os agentes direcionam suas decisões para dois procedimentos: satisfação ou maximização. Trazendo essa assertiva para discussão deste artigo, tem-se que a satisfação abrange a escolha da alternativa que supere algum critério definido para resolução do problema, enquanto a maximização abrange a escolha da melhor alternativa possível. Para ambos os procedimentos são necessárias informações e análises que demandam tempo considerável, o que não está disponível num ciclo orçamentário comprimido.

Percebe-se, atualmente, um misto de incrementalismo e gerencialismo no processo orçamentário. Embora a análise de programas e políticas públicas seja desgastante e árdua, ainda assim deve ser praticada, pois novos arranjos institucionais e processos de gestão conduzem à mensuração de desempenho e avaliação de resultados, ao desenvolvimento de novas orientações e métodos para a realização de atividades, a gestores responsáveis e à instalação de novos sistemas de informação e comunicação (SCHICK, 2007).

Operacionalização da pesquisa

Objetivo e classificação da pesquisa

O estudo se desenvolveu baseado na hipótese diretriz de que as informações sobre o desempenho orçamentário no Brasil possuem baixo grau de institucionalização (COSTA; CASTANHAR, 2003) e, assim, buscou-se realizar estudo comparativo para alcançar o objetivo de verificar o quanto os normativos orçamentários exigem informações sobre desempenho.

Entende-se o presente estudo como descritivo (HAIR *et al.*, 2005). Pretende-se, a partir da análise de normativos, determinar as características da institucionalização das informações de desempenho orçamentário e testar a hipótese definida. A pesquisa tem abordagem quantitativa, visto que utilizará procedimentos de pesquisa documental com análise de conteúdo, porém, os resultados serão agrupados em matriz de dados que reflita a frequência dos elementos (variáveis definidoras do desempenho) e os contextos (normativos estudados), conforme descrito por Bardin (2011).

Fonte de dados

Foram selecionados os normativos do Brasil: [a] Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 (LDO), [b] Lei nº 4.320/1964 (direito financeiro), [c] Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), [d] Lei nº 13.249/2016 (Plano Plurianual 2016/2019) e [e] Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Os normativos dos Estados Unidos da América do Norte abarcaram: [a] *The Government Performance and Results Act of 1993*, [b] *Government Performance and Results Act (GPRA) Modernization Act of 2010* e [c] Circular nº A-11 *preparing, submitting, and executing the budget*.

A escolha desses normativos se deu, primeiramente, pela sua relevância para a avaliação da gestão orçamentária (regra da representatividade) e, posteriormente, pela necessidade de utilizar a maior quantidade possível de normativos vigentes que tratassem do tema desempenho orçamentário, independentemente do momento de sua edição.

O conteúdo dos normativos elegidos, em sua totalidade e extensão, abrange: a elaboração da proposta orçamentária e da lei orçamentária anual, a execução do orçamento, o plano plurianual, relatórios de gestão, gestão fiscal, desempenho orçamentário. Em sua especificidade, diretamente relacionada ao presente estudo, investigou-se: o conteúdo da lei orçamentária, o conteúdo e forma da proposta orçamentária, o controle da execução orçamentária (interno e externo), as diretrizes, organização e gestão do PPA, indicadores e metas, peças e conteúdo dos relatórios

de gestão, execução orçamentária e cumprimento de metas, transparência controle e fiscalização, relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal, fiscalização e prestação de contas, metas e prioridades da administração pública, planejamento de desempenho, relatórios de desempenho, prioridades e informações de desempenho.

Definição das unidades de análise e stakeholders

A análise dos dados deu-se com a utilização da técnica de análise de conteúdo, baseado nas perspectivas de avaliação de desempenho. A metodologia aplicada exige a definição de unidades de análises que, em suma, constituem-se de palavras, sentenças, frases, parágrafos, texto completo, livros. Para levar a cabo o presente estudo utilizaram-se as palavras-chave: eficiência, eficácia, efetividade, planejamento, *efficiency*, *effectiveness*, *effectivity* e *planning*. “Todas as palavras do texto podem ser levadas em consideração, ou pode-se reter unicamente as palavras-chaves ou as palavras-tema” (BARDIN, 2011, p. 134). A escolha das unidades de análise derivou-se dos conceitos de medição de desempenho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Tribunal de Contas da União (Indicadores de Programas: guia metodológico – MPOG, 2010; Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias – TCU, 2011) e do Modelo Básico Input/Output de Pollit e Bouckaert, (2004, *apud* NISPEN; POSSETH, 2006).

Partindo-se da mesma metodologia, foram identificados nos documentos os principais destinatários das informações definidas nos normativos. Essa análise identifica a quais *stakeholders*¹ a administração pública dispõe-se a prestar maiores informações sobre o desempenho de seus programas. Elegeram-se como principais *stakeholders*: a sociedade, como destinatária dos produtos e serviços gerados pelos programas de governo; o Poder Executivo, como articulador da intersectorialidade e transversalidade de políticas públicas; órgãos de controle na função fiscalizadora; e o Poder Legislativo, responsável pela autorização da lei orçamentária anual.

Análise dos dados

Para demonstração dos resultados foi utilizada a regra de enumeração, ou seja, verificou-se a frequência de presença das unidades de análise nos normativos definidos como fonte de dados. Segundo Bardin (2011), o frequenciamento é geralmente a medida mais utilizada e pressupõe que a importância de uma unidade de análise aumenta com a frequência de sua aparição.

¹ Conforme Secchi (2010), *stakeholders* são todos os portadores de interesse nas atividades de uma organização (uso nas Ciências da Administração), ou nos impactos de uma política pública (uso na área de políticas públicas).

Para análise da presença das unidades de análise com os normativos, utilizou-se matriz de dados brutos, que gerou percentuais de frequência. Os resultados foram dispostos em escala de intensidade com dois polos, sendo um de intensidade positiva (1 – pouca referência, 2 – referência razoável, 3 – boa referência) e outro neutro (0 – sem referência). Para facilitar a exposição dos dados, utilizou-se a simbologia: (-) para neutro, (+) para pouca referência, (++) referência razoável e (+++) para boa referência.

Resultados

Divulgação de informações sobre o desempenho dos programas – stakeholders

Essa proposição busca averiguar nos normativos orçamentários a relevância dada aos *stakeholders* envolvidos no ciclo orçamentário (elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação). É importante destacar que cada *stakeholder* demanda um modelo informativo próprio, conseqüentemente, os normativos devem conceber e/ou sugerir diversos padrões. Em contexto geral, conclui-se que os normativos buscam informar aos principais *stakeholders* o desempenho da execução orçamentária.

Goñi (2010) e Wildavsky (1961) relacionam as principais instituições interessadas nas avaliações de desempenho: os Estados membros, o tribunal de contas, o parlamento, o conselho de ministros, a sociedade, consultores, agências, órgãos orçamentários. Por sua vez, Secchi (2010) sustenta que esses grupos de interesses influenciam no encobrimento ou reconhecimento de problemas públicos, na tomada de decisão dos *policymakers*², na implementação e na avaliação de políticas públicas.

² Secchi (2010) propõe a seguinte definição para *policymakers* (fazedor de política pública): atores que protagonizam a elaboração de uma política pública.

Quadro 1 – Divulgação do desempenho para stakeholders: Brasil e EUA

Partes interessadas	Brasil			EUA		
	Lei 13.080/15LDO	LRF	Lei 4.320	GPRA 1993	GPRA 2010	Circular A-11
Sociedade	+	+++	-	-	+	+
Poder Executivo	+	-	+	-	+	-
Parceiros externos	-	-	-	-	+	-
Órgãos de Controle	+	-	-	-	-	-
Poder legislativo	++	+++	++	+++	+++	+++

Legenda: (-) sem referência à parte interessada

(+) pouca referência à parte interessada

(++) razoável referência à parte interessada

(+++) boa referência à parte interessada.

Fonte: elaboração própria (2016).

Os dados demonstram que os normativos orçamentários brasileiros e americanos privilegiam o Poder Legislativo quando se trata de fornecer informações sobre o desempenho dos programas. Esse fato é compreensível, pois cabe ao Poder Legislativo aprovar o projeto de lei orçamentária anual e, por consequência, as dotações previstas para os programas e ações. Segundo Hilton e Joyce (2010) e Gómez e Willoughby (2008), medidas de desempenho, estimativas de custos, planos estratégicos e de desempenho podem ser analisados pelo Poder Legislativo para fazer comparações marginais durante a fase de análise do orçamento governamental, bem como utilizar as expectativas de desempenho para propor a alocação orçamentária.

Quando se trata de informação para a sociedade, percebe-se maior referência nos normativos brasileiros, principalmente devido ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que deu ênfase ao princípio da transparência. Esse fato corrobora com a assertiva de Gómez e Willoughby (2008) de que as reformas orçamentárias modernas tendem à transparência e responsabilização do governo utilizando-se de relatórios de desempenho das operações e programas governamentais.

No tocante às informações internas (entre órgãos), identificou-se que a exigência de prestação se restringe, basicamente, ao órgão central de orçamento. Esse fato causa estranheza, tendo em vista a multisetorialidade dos programas de governos. Não se verifica exigência de comunicação interorganizacional. Castells (1998, *apud*

SILVEIRA, 2005, p. 432) sugere a criação de ambientes informacionais cooperativos que podem “prover a eficiência dos governos, que são dependentes da capacidade de processar informação e de assegurar um processo decisório compartilhado”.

Perspectivas do desempenho: eficiência, eficácia, efetividade e planejamento

Esse tema identifica o quanto as perspectivas de avaliação de desempenho estão institucionalizadas nos principais normativos orçamentários. Informações sobre a eficiência, eficácia e efetividade da execução orçamentária são importantes para a avaliação da atuação governamental. Heinrich (2010) defende que a coleta e o uso de dados de desempenho devem levar os gestores a compreenderem a relação entre decisões, ações e resultados, bem como identificar fatores que limitam ou reduzem a eficácia da gestão.

Os resultados obtidos na análise dos normativos revelaram a presença das perspectivas de desempenho relacionadas à eficiência, eficácia, efetividade e planejamento.

Quadro 2 – Perspectivas de avaliação de Desempenho nos normativos: Brasil e EUA

Perspectivas do desempenho	Brasil			EUA		
	Lei 13.080/15LDO	Lei 4.320/64	LRF	GPRA 1993	GPRA 2010	Circular A-11
Eficiência	+	-	+++	++	+++	+
Eficácia	-	-	+	+++	+++	+
Efetividade	-	-	-	-	+	-
Planejamento	-	+	-	+++	+++	+++

Fonte: Elaborada pelo autor utilizando os normativos legais indicados (LDO/LRF/LEI 4.320/64/GPRA 1993 e 2010/ Circular A-11)

Legenda: (-) sem referência à perspectiva do desempenho
 (+) pouca referência à perspectiva do desempenho
 (++) razoável referência à perspectiva do desempenho
 (+++) boa referência à perspectiva do desempenho.

A introdução das perspectivas de avaliação de desempenho no arcabouço institucional orçamentário norte-americano, conforme o *The Government Performance and Results Act of 1993*, busca promover a eficácia dos programas federais e a responsabilidade pública, com foco em resultados, qualidade de serviço

e satisfação do cliente; melhorar a tomada de decisão do Congresso, fornecendo informação mais objetiva sobre a eficácia e eficiência dos programas; e melhorar a gestão interna do Governo Federal.

Os normativos de maior relevância para a elaboração da lei orçamentária, no caso brasileiro, pouco se referem à informação do desempenho das ações e programas de governo e planejamento de ações. A institucionalização da informação do desempenho orçamentário e da elaboração de planejamento de ações na lei de diretrizes orçamentária (LDO) e na Lei nº 4.320/1964 são primordiais, pois cabe a essas leis estabelecer e reger as diretrizes para elaboração e controle dos orçamentos e das finanças públicas.

Conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deverá dispor sobre normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, item I, alínea “e”), e apesar disso, a LDO se mantém silente quanto à questão. Viccari Jr. *et al.* (2006), em comentário ao art. 4º da LRF, sugere que o controle de custos e a avaliação de resultados iriam provocar reformulação geral no trato da coisa pública por causa da necessidade da inserção de ferramentas de gestão, e acrescentam que a eficácia do artigo se daria quando os agentes públicos adquirissem capacidade técnica para realizar as mudanças.

O estudo demonstrou que os normativos dos dois países se omitem quanto à avaliação da efetividade. Acredita-se que a causa desse comportamento seja a dificuldade de criação de indicadores eficazes e a dificuldade de medição, seja por influências externas de outros agentes, seja por questões internas. Pollit (1999); Mandl et al (2008); Heinrich (2010); Hilton e Joyce (2010) e Secchi (2010) proclamam a dificuldade de medir impactos de programas públicos devido à diversidade existente no ambiente em que ele se opera; à avaliação no curto prazo quando efeitos se apresentam no longo prazo; a variáveis que fogem ao controle do gestor público; a escolhas políticas; a múltiplos níveis de política e gestão; à mensuração em sistemas complexos de políticas; e ao ciclo.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo identificar nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos a existência da obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário. Os resultados da pesquisa demonstraram que existe a obrigatoriedade de apresentação de informações sobre desempenho orçamentário nos diversos normativos analisados.

A literatura sobre o tema aponta para a necessidade de avaliação a partir de perspectivas de desempenho e que ao seu final provoque mudanças no processo decisório.

Extraíram-se da pesquisa achados que indicam a predominância das perspectivas da eficiência e eficácia na avaliação da gestão orçamentária. Informações sobre o desempenho possuem grande importância e interesse, assim, deve-se buscar o equilíbrio entre as dimensões, atribuindo mesmo valor à efetividade e ao planejamento.

A perspectiva de desempenho da efetividade, também conhecida como *Impact Assessment (IA)*, revelou-se como o indicador de maior dificuldade de mensuração. A literatura consultada reforçou sobremaneira essa revelação, elencando grande quantidade de fatores dificultadores da mensuração, e sugere que a administração pública ainda não dispõe de tecnologia e conhecimento suficientes para enfrentar essa questão. Assim, a solução que se apresenta é contratar organizações privadas que realizem essa mensuração e possibilitem a divulgação de indicadores de impacto que auxiliem na tomada de decisões dos diversos níveis de governo, dos poderes da União e dos demais grupos de interesse.

A legislação busca atender aos principais *stakeholders*, embora enfatize de forma contundente a prestação de informações ao Poder Legislativo. Entende-se que esse fato ocorre porque a normatização dessa matéria é esparsa e está contida em legislações de diversos temas diferentes e com pouca relação entre eles. Assim, melhor seria a sua consolidação em um único diploma legal.

Por fim, a pesquisa proporcionou o conhecimento e estudo do *The Government Performance and Results Act of 1993*, o qual julga-se essencial para a eficácia orçamentária e, além disso, considera-se, também, que a replicação dessa norma à legislação pátria correlata, com as devidas adequações, proporcionaria grande avanço no processo orçamentário.

O estudo limitou-se à verificação da obrigatoriedade normativa de apresentação da avaliação de desempenho. Assim, podem-se realizar outros estudos que avaliem a qualidade e quantidade da informação produzida e disponibilizada e, de forma inovadora, investigar a influência dessas informações na alocação dos recursos orçamentários e na gestão das organizações.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, G. Herbert A. Simon and the concept of rationality: boundaries and procedures. *Brazilian Journal of Political Economy*. v. 30, n. 3, p. 455-472. july/september. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a06v30n3.pdf>. Recuperado em 19 outubro, 2017.

BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*. v. 63, n. 5, september/october. p. 586-606. 2003. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-6210.00322/full>.

BLUMM, M. C. Public choice theory and the public lands: why “multiple use” failed. *Harvard Environmental Law Review*. v. 18, p. 405-432. 1994. Disponível em: http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/bibarticles/blumm_public.pdf. Recuperado em 14 fevereiro, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm.

BRASIL. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jan. 2015. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 4 mai. 1964. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Instrução Normativa nº 63, de 1 de setembro de 2010. Recuperado em 29 de abril, 2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces?anoDocumento=2010&numeroDocumento=63&situacao=todasSituacoes&>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2015, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Decisão Normativa nº 146, de 30 de setembro de 2015. Recuperado em 4 de maio, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2015.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dispõe sobre as orientações para a elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão e de informações suplementares referentes ao exercício de 2015, bem como sobre a operacionalização do sistema de prestação de contas, conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 146, de 30 de setembro de 2015. Portaria-TCU nº 321, de 30 de setembro de 2015. Recuperado em 4 de maio, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2015.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Ano XLIV (3). Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Indicadores de programas: guia metodológico. Brasília: MP, 2010.

COSTA, F. L.; & CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista da Administração Pública*. 37 (5), set/out.p.69-92. Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf.

FREITAS, C. A. S. DE. A implementação do government performance and results act na administração pública dos EUA. *Revista do Serviço Público*. v. 50, n. 3, jul-set, p. 92-121, 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, jul. 2000. Acessado em 28 maio, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>.

G.A.O. U.S. General Accounting Office. *The Government Performance and Results Act of 1993*. Recuperado em 7 de abril, 2016. 1993. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>.

G.A.O. U.S. General Accounting Office. *GPRM Modernization Act of 2010*. Recuperado em 7 de abril, 2016. 2010. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/performance/gprm-act>.

GÓMEZ, J. L.; WILLOUGHBY, K. G. Performance informed budgeting in U.S. State governments. *Presupuesto y Gasto Público*. 51/2008. 287-303. Instituto de Estudios Fiscales/Secretaría General de Presupuestos y Gastos. OECD. Recuperado em 25 de dezembro, 2010. 2008. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_GomezWilloughby.pdf.

GOÑI, E. Z. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso

pressupuestario. *Revista do Serviço Público*. n. 2, ano 52, abril a junho, 2001.

GOÑI, E. Z. El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la unión europea. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época*.n.4, diciembre, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2815/281521696005/>.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Administração Pública – Coletânea*. Yamamoto S. M. e Oliveira M. (Trads.). Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Administração Pública – Coletânea*. Yamamoto S. M. e Oliveira M. (Trads.). Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MANDL, U.; DIERX, A.; ILZKOVITZ, F. T. *The effectiveness and efficiency of public spending*. Economic Papers 301, February. Economic and Financial Affairs. European Commission. Brussels, 2008.

MARCH, J. G. Como as Decisões Realmente Acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações. Machado A. A. (Trad). São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizacional factors in political life. *The American Political Science Review*. v. 78, n. 3, p. 734-749. September. Recuperado em 16 de outubro, 2016. 1984. Disponível em: <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf>

MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. Models of performance-measurement use in local governments: understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*. v. 65, n. 2, p. 180-190, March/April, 2005.

NISPEN VAN, F. K. M; POSSETH, J. J. A. *Performance budgeting in the netherlands: beyond arithmetic*. *OECD Journal on Budgeting*. v. 6, n. 4, p. 37-62, 2006. Recuperado em 16 de fevereiro, 2010, de <https://www.oecd.org/netherlands/43469338.pdf>.

O.M.B (U. S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET). (2015). Circular nº A-11. *Preparing, submitting, and executing the budget*. Recuperado em 13 de abril, 2016. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a11_current_year_a11_toc.

POLLITT, C. A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho. *Revista do Serviço Público*. René Loncam (trad.). v. 50, n. 4, out-dez, p. 48-80, 1999.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago. The University of Chicago Press. 1991.

SCHICK, A. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*. v. 7, n. 2. 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>

SCHICK, A. Conflitos e Soluções no Orçamento Federal. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT,

J. L. (orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. v. 2. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVEIRA, H. F. R. Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem. *Revista do Serviço Público*. v. 4, n. 56, p. 429-447, 2005.

SIMON, H. A. A. Behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. v. 69, n. 1, Feb., p. 99-118. Recuperado em 20 de maio, 2016. 1955. Disponível em: <http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>.

SUCHMAN, T. H. Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*. v. 20, n. 3, p. 571-610. 1995. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/258788?seq=1#page_scan_tab_contents

VARONE, M. C. Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparee*. v. 11, n. 2, p. 271-292. 2004. Disponível: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-2-page-271.htm>.

VICCARI JR., A.; GLOCK, J. O.; HERZMANN, N. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. Cruz, F. (Coord.). 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WILDAVSKY, A. *Political Implications of Budgetary Reform*. *Public Administration Review*. v. 21, n. 4, 183-190. Recuperado em 28 de maio, 2018. 1961. Disponível em: http://teachingassistant.com/uploads/2/budgeting/03wildavsky_PoliticalImplicationsBudgetReform.pdf.

Maciel Carlos Antunes

Possui mestrado em Gestão das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente exerce a função de Diretor de Orçamento e Finanças substituto do Ministério do Trabalho. Na área acadêmica é orientador pedagógico, tutor e avaliador de trabalhos de conclusão de curso da Escola Superior do Ministério Público da União e, professor do Centro Universitário IESB. Atua no Grupo de Pesquisas de Gestão de Serviços Públicos – GESPU da UnB. Contato: m.carlosantunes@gmail.com