

PROJETO EUROBRASIL 2000
Apoio à Modernização do Aparelho de Estado
Co-financiado pela União Européia

TEXTOS DE REFERÊNCIA
Orçamento e Gestão Voltados para
Resultados no Setor Público

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão
Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Comissão Européia

Brasília

2006

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Paulo Bernardo Silva

Secretário de Gestão

Valter Correia da Silva

Diretor do Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Victor Branco de Holanda

Diretor Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

Ruben Bauer

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Comissão Europeia

TEXTOS DE REFERÊNCIA
Orçamento e Gestão Voltados para
Resultados no Setor Público

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL EM GESTÃO
PROJETO EUROBRASIL 2000

Esplanada dos Ministérios, bloco K – 4º andar – sala 479-A
CEP 70040-906 – Brasília-DF
Telefones: (61) 3429.4906 / 3429.4208 / 3429.4836
Fax: (61) 3225.5183
eurobrasil@planejamento.gov.br
<http://www.planejamento.gov.br/gestão/conteúdo/eurobrasil/eurobrasil.htm>

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000:

Carla Sorneta (equipe européia)
Flávia Carvalho (equipe brasileira)
Norma Nogueira (equipe brasileira)
Roger Pouliquen (equipe européia)
Ruben Bauer (Diretor)

CAPA

Bárbara Bela Editora Gráfica

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL

Bárbara Bela Editora Gráfica

TIRAGEM

280 exemplares

É permitida a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte.

Normalização: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão. Projeto EuroBrasil 2000. Textos de Referência: Orçamento e Gestão Voltados para Resultados no Setor Público / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; artigos de Antônio Júlio de Almeida e Peter Van Der Knaap – Brasília: MP, 2006.

42 p.

p.1. Administração Pública. 2. Orçamento Público. I. Título. II. Almeida, Antônio Júlio de. III. Van Der Knaap, Peter. IV. Projeto EuroBrasil 2000.

CDU 35:336.14 (81)

SUMÁRIO

Apresentação.....	07
Introdução ao contexto brasileiro	09
Visão geral do programa português de PPP	11
<i>Antônio Júlio de Almeida</i>	
Gestão de desempenho e avaliação de políticas na Holanda: Por uma abordagem integrada	25
<i>Peter Van Der Knaap</i>	

APRESENTAÇÃO

O Projeto EuroBrasil 2000 é um acordo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e a União Européia para apoio ao Governo Federal em seus esforços de modernização e reforma da Administração Pública, a partir da consorciação entre os estados da arte em Administração Pública brasileiro e europeu. Para o provimento deste último, o Projeto conta com a assistência técnica prestada por um consórcio contratado pela União Européia, integrado pela Escola Nacional de Administração da França (ENA), pelo Instituto Sueco de Administração Pública (SIPU), pelo Instituto Holandês de Administração Pública (ROI) e pelo Instituto Nacional de Administração de Portugal (INA).

O Projeto tem por objetivo geral apoiar o Governo brasileiro na implementação da sua política de gestão pública, e por objetivos específicos:

- apoiar a flexibilidade da gestão da administração pública;
- reforçar a capacidade das instituições centrais para a reforma administrativa;
- melhorar a capacidade de gestão dos funcionários públicos de categorias superiores;
- melhorar as relações entre a administração pública e os cidadãos; e
- criar laços permanentes com a Europa.

Em um prazo de três anos, o Projeto prevê a capacitação de cerca de 5.000 servidores de nível superior com vínculo permanente com a Administração Pública mediante atividades como videoconferências, cursos de educação a distância, oficinas e seminários com especialistas, além de participação em missões técnicas à Europa (cerca de 200 servidores) e incubação de redes temáticas e comunidades de prática. Serão ainda elaborados diversos estudos técnicos para subsídio a iniciativas de alteração do quadro legal.

O Projeto conta com três componentes principais:

- Fortalecimento da Administração Pública;
- Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores públicos; e
- Relacionamento entre a Administração Pública e o cidadão.

Estas componentes, por sua vez, subdividem-se em blocos de ações encadeadas: as áreas temáticas do Projeto. Em seu formato atual, o Projeto conta com 13 áreas temáticas:

- Ética profissional;
- Formação para o serviço público;
- Gerenciamento de projetos;
- Gestão de pessoas;
- Gestão por resultados;
- Melhoramento da relação entre o Estado e o cidadão;
- Modelagem federativa;
- Modelagem institucional;
- Monitoramento e avaliação de programas governamentais;
- Parcerias público-privadas;
- Planejamento e gestão territorial;
- Planejamento estratégico; e
- Redes e comunidades de prática (suporte metodológico ao Projeto).

No âmbito da componente “Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores de carreira da Administração Pública” e da área temática “Gestão por Resultados” do Projeto, foi programado, em parceria com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Departamento de Modernização Institucional da Secretaria de Gestão (DMI/SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Seminário Internacional *Orçamento voltado para resultados: O emprego do orçamento como instrumento de gestão pela avaliação do desempenho das instituições*.

A presente publicação contém dois textos de apoio a este seminário, acerca de exemplos de reformas orçamentárias levadas a efeito em diversos países e do processo da gestão de desempenho e de avaliação de políticas na Holanda.

Brasília, maio de 2006

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO

As ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encontram-se orientadas pela *Agenda da Eficiência*, que visa, primordialmente, o fortalecimento do ciclo da gestão pública – compreendido como a integração das funções de planejamento, execução, controle e avaliação.

Nessa linha de ação, já a partir do ano de 2000 o Ministério introduziu substanciais modificações nos processos de planejamento e orçamento do setor público, mediante o estabelecimento de normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e do Orçamento da União, a atualização da discriminação da despesa por funções, e a instituição do cadastramento dos projetos e atividades constantes do Orçamento da União.

Tais modificações representaram importantes marcos de modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios e ênfase na busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial pela efetiva orientação para resultados, componente de um esforço de modernização fundamentado na observância de dois pressupostos básicos: cobrança de resultados e problematização da realidade.

A cobrança de resultados subsidia uma avaliação, junto à sociedade, das ações desenvolvidas pelo governo em suas três esferas, a serem aferidas em termos dos benefícios efetivamente oferecidos aos cidadãos; já a problematização da realidade reflete o esforço de modernização do planejamento, de modo a que o mesmo tenha por foco “problemas” que, até então, não passavam de elementos constitutivos do diagnóstico para o planejamento tradicional, e tornam-se agora os estruturadores em si dos planos.

O cumprimento destes dois pressupostos – cobrança de resultados e realidade problematizada – marcos de uma administração gerencial subordinada aos princípios de simplificação, descentralização e responsabilidade, permite a concepção de um planejamento e de um orçamento portadores das seguintes características:

- Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, para consumação dessa visão estratégica;
- Concepção dos programas a serem implementados, com vistas ao cumprimento dos objetivos que implicarão a solução dos problemas ou o aproveitamento das oportunidades;

- Especificação das diferentes ações de cada programa, com identificação dos respectivos produtos, que corresponderão, sempre que couber, a projetos e atividades; e
- Atribuição de indicadores aos objetivos, aos produtos e às metas.

Cabe assim, para o momento, uma avaliação crítica das mudanças verificadas nos processos de planejamento e orçamento a partir do ano de 2000, com análise criteriosa dos resultados até agora obtidos, para seu aperfeiçoamento e aprimoramento como instrumentos de Gestão e de Política Pública.

Ainda além da integração entre os processos de planejamento e orçamento, a Agenda da Eficiência fundamenta-se em um tripé, cujo terceiro elemento é o fortalecimento da *gestão* – a ser articulada com o planejamento e orçamento para a eficiência e eficácia da ação pública.

É com base nesse pressuposto que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem-se voltado para a gestão por resultados, por meio de iniciativas como o modelo de gestão do Plano Plurianual, introduzido pelo Decreto nº 5.233 de 06 de outubro de 2004, que institui instâncias de monitoramento e avaliação no processo de planejamento público.

O objetivo passa a ser ampliar e qualificar o debate acerca do orçamento por resultados, em que a alocação dos recursos é feita com base na efetividade do gasto público, no intuito explicitar de forma cada vez mais transparente os benefícios tencionados com a ação de governo. Isso implica promover discussões sobre: a distinção entre compromissos inerciais e inovações; a identificação de prioridades; a alocação de recursos baseada em informações qualificadas; dentre outras.

Pretende-se, ainda, investir no refinamento dos atuais mecanismos de contratualização de desempenho institucional no Poder Executivo Federal, com vistas à implementação, em caráter piloto, de projetos orientados à gestão por resultados.

MODELOS ORÇAMENTAIS DE VÁRIOS PAÍSES: BREVES CONSIDERAÇÕES

Antônio Júlio de Almeida

I - Introdução

I.1 – Razões justificativas das reformas das administrações públicas

Muitos países, particularmente os designados ocidentais, integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), têm passado nos últimos anos por experiências mais ou menos profundas de reforma das respectivas administrações públicas.

Entre as razões que determinaram esses processos de reforma, distinguem-se particularmente:

- A dimensão excessiva atingida pelo setor público em muitos países, na seqüência do estado de devastação a que chegaram após a II Guerra Mundial, obrigando os respectivos Estados a chamar a si o esforço fundamental de recuperação e de reorganização das respectivas sociedades (por exemplo, no Reino Unido, o Estado ainda é responsável, hoje em dia, ultrapassada a fase de privatizações dos finais do último século, por cerca de 40% do PIB). O aparecimento de ciclos econômicos marcados por alta inflação e elevadas taxas de juro, tornaram insustentável a existência de pesadas dívidas públicas e a manutenção de situações de déficit estrutural das contas públicas, quantas vezes apoiadas em quadros fiscais inaceitáveis para os cidadãos. Esta questão tem um significado especial nos países da União Européia, dado o compromisso constante do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que todos assinaram, de que a Dívida Pública e o déficit do Estado não devem superar, respectivamente, 60% e 3% do PIB.
- A pressão exercida pelos agentes econômicos do próprio país e externos, no sentido de redução da burocracia, de ser assegurada uma maior rapidez na tomada de decisões, de existir maior transparência nas decisões públicas, enfim, de criar modelos de regulamentação e regulação da atividade econômica que ofereçam estabilidade à iniciativa privada. Esta pressão é particularmente relevante quando exercida por agentes econômicos de outros países, particularmente multinacionais, dada a importância que hoje reveste para quase todos os países o IDE (Investimento Direto Externo) no plano das balanças de pagamentos, da assimilação de novas tecnologias e, evidentemente, pelas conseqüências sobre o crescimento econômico e a criação de empregos.
- A pressão exercida pelos cidadãos contribuintes que, pela força do seu voto, passaram a exigir maior qualidade dos serviços públicos, uma maior transparência nas contas públicas e a informação/

apresentação de resultados pela utilização dos recursos que, através dos impostos, põem à disposição do Estado. Em muitos países, a cultura dominante nas administrações públicas tornou-as máquinas cuja existência parecia justificar-se em si mesma, com filosofias de atuação que colocavam o Estado e as suas administrações acima e quase contra os cidadãos, em que não era prática a avaliação da performance da sua atuação medida, quer pela eficiência com que geriam os recursos postos à sua disposição, quer pela eficácia com que atingiam os objetivos que lhe estavam atribuídos. No mundo atual e nos países desenvolvidos ou emergentes, esta situação é cada vez mais insustentável e os Governos viram-se compelidos a proceder a reformas profundas das suas administrações públicas e dos métodos de gestão dos recursos públicos.

Naturalmente, para estas reformas, não existem modelos únicos, perfeitos e universais, de aplicação automática a qualquer país. Compreende-se que assim seja, cada reforma deve adaptar-se às características do regime político do país, às suas estruturas governamentais, às experiências e às práticas de gestão pública correntes, enfim às próprias estratégias nacionais.

Embora não existam elementos fortemente distintivos, em todos os aspectos, alguns autores consideram a existência de duas escolas básicas, uma anglo-americana e outra mais europeia continental, esta mesma com diferenças entre o modelo nórdico (Alemanha, Holanda, Suécia) e o praticado mais no sul da Europa (Espanha, França, Itália). Talvez o elemento mais diferenciador seja de natureza política e resida no tipo de controle da ação pública, no primeiro caso com forte exercício de controle da parte dos cidadãos contribuintes, no segundo caso com apelo a uma maior intervenção dos Parlamentos.

Nos regimes semi-presidenciais/semi-parlamentares, característicos de grande parte dos países europeus, particularmente os da bacia mediterrânica, a intervenção do controle parlamentar é uma característica marcante, tendo o Parlamento a possibilidade freqüente de acrescentar medidas e projetos às propostas orçamentais dos Governos, afetando assim o valor global das despesas orçamentadas e o próprio saldo orçamental.

É pois no plano político que as diferenças entre as duas escolas são notórias. No plano técnico, as opções são variadas e não são caracterizadoras ou específicas de alguma escola em especial. Representam mais as opções que cada Governo entende serem as mais adequadas ao sistema vigente e à sua própria experiência passada.

E se a administração pública é o braço executivo do Estado, o instrumento pelo qual os Governos projetam as suas políticas na economia e na sociedade, o Orçamento é, por sua vez, o mais importante documento de política dos Governos, que concretiza em meios e em recursos e em ações e em programas os seus objetivos políticos.

A reforma da administração pública foi naturalmente acompanhada por profundas mudanças nos processos de elaboração, execução, acompanhamento e controle orçamentais. Muitas das razões determinantes são comuns a ambas. Trata-se de um fenómeno atual. São inúmeros os países que procederam ou têm neste momento em curso processos de redefinição e reequacionamento dos seus sistemas orçamentais.

Convém salientar que esta matéria, embora contendo aspectos técnicos acentuados, é de natureza eminentemente política.

Em primeiro lugar, porque as opções orçamentais comportam sempre uma clara escolha geracional: o desenvolvimento de orçamentos com balanços financeiros desequilibrados no tempo atual significa sempre comprometer as gerações seguintes com sacrifícios; pelo contrário, a preferência por programas e soluções atuais mais rigorosas no plano financeiro e contidas dentro das possibilidades reais de rendimentos esperados, permite uma acumulação de recursos que concede maiores margens de manobra às futuras gerações.

Em segundo lugar, porque as opções orçamentais significam sempre escolhas políticas entre regiões, setores e atividades, profissões e classes sociais.

Em terceiro lugar, porque as opções orçamentais têm grande influência no crescimento econômico, no sistema de distribuição de rendimentos e no equilíbrio social.

Ainda, e este aspecto tem atualmente um relevo especial, porque o processo orçamental é um fator identificador da qualidade da “governança”¹.

I.2 – Aspectos técnicos das reformas dos processos orçamentais

Há um conjunto de elementos que estão sempre presentes em todos os processos de reforma, embora com soluções técnicas diferenciadas, específicas, resultantes da escolha de cada Governo.

Entre esses elementos, contam-se:

- *A escolha de sistemas contabilísticos rigorosos*, refletindo a totalidade dos custos e das receitas, de acordo com uma lógica de “*accrual accounting*” (durante muitos anos, foi prática corrente em muitos países o uso da regra de “*cash accounting*”, agora quase universalmente posto de lado pela possibilidade que comportava de manipulação de dados); estes sistemas são suscetíveis a auditorias independentes e podem assim ser reconhecidos pelos mercados financeiros internacionais; são aspectos que influenciam decisivamente o “*rating*” do país e pesam portanto na classificação e na remuneração da dívida a emitir pelo respectivo país. As próprias Agências multilaterais e os Bancos com maior projeção nos mercados financeiros internacionais, que manifestam cada vez mais dúvidas em financiar governos (aqui entendidos num âmbito vasto, de governos nacionais, regionais ou locais) cuja situação financeira pareça enfrentar dificuldades sérias, passaram não só a exigir essa classificação, mas também a existência de sistemas contabilísticos transparentes e rigorosos que traduzam com fidelidade a real situação das contas públicas. Entre os instrumentos contabilísticos devem figurar o balanço, o mapa de ganhos e perdas e o mapa de origem e aplicação de fundos.
- *A Transparência* que leva a garantir maior clareza para a opinião pública de todas as opções e compromissos constantes do Orçamento, em particular no plano fiscal. A transparência deve, por um lado, tornar acessível e de forma mais clara para o público a informação sobre as intenções do Governo, as políticas adotadas, os recursos utilizados e os meios mobilizados, bem como a ligação entre os custos e os resultados atingidos e, por outro, garantir que os Parlamentos exercem efetivamente um papel mais ativo no controle da gestão das finanças públicas.
- *A organização do orçamento em novos moldes, em particular através da definição de cadeias de objetivos e de programas*: à cadeia “objetivos estratégicos nacionais – objetivos setoriais, políticas e medidas – metas por serviço” segue-se a cadeia “programas nacionais – programas setoriais – projetos de atuação e de investimento – resultados”.
- *A definição de sistemas de avaliação de performance* quer da eficiência com que os recursos são utilizados, quer do modo como os objetivos foram atingidos, através do uso de indicadores associados aos objetivos e às metas pré-definidas; estes sistemas de avaliação dos resultados são alimentados por relatórios financeiros, onde constam os resultados obtidos em relação a um conjunto de indicadores associados aos objetivos que se pretendiam atingir.

¹ Poderá desenvolver este aspecto da “Boa Governança”, de acordo, designadamente, com a visão e as recomendações da OCDE.

- *A concepção de novos modos de gestão e sistemas de responsabilização* dos gestores pela execução dos programas plurianuais, em alguns casos com prêmios ou penalidades consoante os resultados obtidos. A exigência de maior responsabilidade deve ser acompanhada, naturalmente, por maior liberdade concedida aos gestores. Só se pode exigir resultados se se conceder previamente maior liberdade e flexibilidade na gestão de meios e recursos, a par com uma visão de médio prazo que permita a escolha do melhor calendário de mobilização desses meios e recursos. Esta filosofia confronta com os esquemas tradicionais de controle, designadamente no plano das autorizações prévias à realização das despesas, da gestão duodecimal ou da gestão dos saldos de fim de ano. Essa maior responsabilização é, em alguns países, sujeita a operações rigorosas de avaliação ou de auditoria, sendo os gestores penalizados quando falham ou premiados quando superam os objetivos.
- *A implementação de novos sistemas de informação* contabilística, financeira, e relativa à reforma do Estado, dedicados a uma circulação de informação não só interna ao próprio Estado, mas também aberta ao público em geral.

O desenvolvimento destas reformas coloca exigências que devem ser reconhecidas e assumidas previamente e monitoradas durante o processo, normalmente gradual (recorrendo com frequência a experiências piloto em serviços previamente escolhidos) e lento:

- Em primeiro lugar, uma exigência de mudança cultural: são necessárias novas atitudes de rigor e transparência, para facilitar a adesão a filosofias que comportam novas idéias e novas práticas de contabilidade e de gestão;
- Em segundo lugar, exigências de formação das pessoas que vão ter de assimilar novas técnicas e procedimentos; eventualmente, será necessária maior flexibilização para viabilizar a contratação de peritos;
- Em terceiro lugar, serão certamente necessários novos sistemas tecnológicos de informação;
- Ainda, e finalmente, será necessária uma atitude de aceitação de alguma partilha de poder, a que a maior responsabilização dos gestores, pela alteração das regras e dos mecanismos de decisão, vai obrigar. A eventual criação de órgãos de acompanhamento da evolução do processo de reforma é outro exemplo deste fenómeno de partilha de poder.

II – Breves considerações sobre modelos orçamentais de vários países

II.1 – Introdução

As experiências de reformas orçamentais não são exclusivas dos tempos atuais. Desde há décadas que inúmeros países as vêm ensaiando, em função dos problemas de cada momento histórico, do avanço democrático do respectivo regime e das técnicas disponíveis.

De uma certa forma, há uma cronologia histórica de objetivos que continuam, todavia, presentes ainda hoje.

As primeiras experiências terão sido dirigidas, sobretudo, para controlar as despesas públicas, levando à implementação de regras que ainda hoje prevalecem: contenção das despesas dentro do orçamentado; necessidade de autorizações parlamentares para o agravamento de certas despesas; disposições limitando o crescimento das despesas ao aumento das receitas. É uma preocupação que continua presente nos processos orçamentais atuais.

Mais tarde, houve a preocupação de analisar a qualidade da despesa pública, de avaliar os seus efeitos e de selecionar as despesas cujos impactos pareciam mais adequados aos objetivos de política estabelecidos. É o período de utilização dos métodos de PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*), nos EUA e no Reino Unido e da RCB (*Rationalization des Choix Budgétaires*), em França, ambos com a preocupação de análise dos custos-benefícios dos programas orçamentais, permitindo a seleção daqueles que melhor asseguravam a satisfação dos objetivos definidos. Ainda hoje, com significativas melhorias, estas técnicas são utilizadas nos programas orçamentais de defesa dos EUA. A razão do seu abandono relativo residiu na sua complexidade e na possibilidade, que não era evitável, de algum arbítrio na escolha final dos programas e da conseqüente alocação de recursos. Mas a sua lógica permanece viva e está presente nas técnicas mais modernas de avaliação de impactos e da performance da ação e da despesa pública.

Hoje em dia, a preocupação maior e os objetivos dominantes são o de assegurar uma “boa governança”. Entende-se que o conceito (e a prática) de uma boa “governança” comporta e assegura a resposta à maioria das questões e dos aspectos já enunciados:

- Uma gestão pública eficiente e eficaz, que assegure o controle da despesa pública e o uso dos recursos públicos de modo racional e econômico e capaz de atingir os grandes objetivos nacionais, setoriais e territoriais;
- Uma gestão pública transparente, que garanta aos cidadãos contribuintes a informação clara sobre a forma como são utilizados os recursos públicos, assegurando uma ligação efetiva entre os custos das ações e dos programas executados e os resultados obtidos;
- Uma gestão pública moderna e responsável, orientada em função dos resultados da sua ação e não dos meios e dos recursos que lhe são facultados, que disponha de instrumentos corretos de programação e de acompanhamento e controle da sua atividade, corrente e de investimento, capazes de garantir a avaliação final da sua ação executiva.

II.2 – A experiência portuguesa

Portugal está ainda a esboçar, timidamente, os primeiros passos para uma reforma da sua administração pública e do seu modelo orçamental. Ao longo da última década, os Governos foram ensaiando a publicação de alguns diplomas legais com sentido reformador, mas sempre tem faltado uma vontade determinada e

perseverante de prosseguir uma reforma, que hoje em dia, se apresenta como absolutamente necessária, dada a incapacidade de controle da despesa pública, que dificulta a realização dos compromissos estabelecidos pelo país, no âmbito do Pacto (europeu) de Estabilidade e Crescimento.

Os métodos e mecanismos adotados em Portugal na elaboração do orçamento de despesas e em particular da sua componente de investimentos (PIDDAC², na designação atual) vêm, no essencial, da década de 70, quando se prosseguiram soluções que tentavam articular as despesas públicas com objetivos que os processos de planeamento estatal fixavam a nível nacional ou setorial.

Métodos mais elaborados foram praticados nos EUA, com o denominado PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*), implementado em meados da década de 60 e em França, no início dos anos 70 com o sistema RCB (*Rationalization des Choix Budgétaires*), baseados na gestão de objetivos e na análise custos-benefícios, os quais serviram de modelo a vários outros países, designadamente a Portugal.

Desde então, embora com aperfeiçoamentos pontuais, a concepção que preside à elaboração e execução do Orçamento de Estado, na parte das despesas, mantém-se a mesma. De acordo com as orientações do Ministério responsável pela elaboração do Orçamento do Estado, que em Portugal sempre foi o Ministério das Finanças, de natureza macroeconómica e também relativas a limitações de cabimento orçamental, os vários Ministérios elaboram as suas propostas orçamentais onde se incluem, aliás com maior autonomia relativamente às despesas correntes, os chamados “investimentos do plano”. Essas propostas são posteriormente sujeitas à aprovação do Ministério das Finanças e do Conselho de Ministros. As despesas são distribuídas em capítulos orçamentais e classificadas segundo a sua natureza e por funções económicas e agrupam-se em “envelopes ministeriais”.

São adotados princípios básicos de gestão orçamental, comuns a todos os países: unicidade do orçamento, universalidade, anualidade, primado do Parlamento na aprovação dos decretos e dos relatórios de execução orçamental.

No essencial, é um modelo deste tipo o que ainda hoje se pratica em Portugal, conduzindo a um Orçamento mais virado para os meios, para os recursos e o seu controle e menos para os resultados. A execução do PIDDAC (Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central) é um exemplo paradigmático, tornando-se num instrumento de duvidosa eficácia quanto à satisfação dos objetivos estratégicos do Estado, a que em princípio deveria responder. Para além do enviesamento que resulta da habitual inclusão de despesas correntes na sua composição, é uma evidência a inexistência de uma cadeia de objetivos que enquadre e justifique os investimentos propostos, bem como de metas a atingir, tornando assim muito difícil a avaliação da eficácia dos investimentos realizados e do grau de satisfação de objetivos que porventura tenham sido previamente fixados.

Na realidade, num quadro de referência muito orientado para o estreito controle do cabimento e do gasto, compreende-se que a lógica dominante seja a dos meios e não a dos resultados, de tal modo que se torna impossível avaliar e julgar a ação da administração pública.

Este tipo de problemas não se verifica só em Portugal. Justamente, a quase generalização de uma análise desfavorável quanto à transparência e à qualidade da ação pública, ao modo de gestão e de avaliação das finanças públicas, levou a que muitos países decidissem proceder a reformas no âmbito da concepção, preparação e gestão orçamental, quase todas nos últimos anos e/ou ainda em curso.

² Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

II.3 – Exemplos de reformas orçamentais levadas a cabo em alguns países

Naturalmente, o tipo de reformas introduzido é distinto, e é influenciado pela própria “cultura” orçamental de cada país, pelo peso que a intervenção do Estado tem na economia, pela respectiva experiência histórica de “planejamento estratégico”, e no limite, pelo próprio ponto de partida antes da reforma. Um ponto comum a todos os exemplos estudados é o hábito de desencadear a preparação do orçamento no início (em Janeiro ou, no máximo, em Fevereiro) do ano anterior.

Mas em síntese, pode dizer-se que há um conjunto de países que empreenderam reformas de âmbito mais estreito, em alguns casos quase limitados a pequenas adaptações na preparação e/ou execução orçamental, enquanto outros tentam proceder a reformas profundas, que se assemelham a verdadeiras “revoluções” na administração pública.

Entre os primeiros, citam-se alguns exemplos:

Dinamarca

Reforma ocorrida em 1984, reforçando os poderes dos responsáveis ministeriais na gestão dos respectivos “envelopes”, atribuindo-se-lhes o princípio da fungibilidade na gestão dos créditos contidos nesses envelopes e na sua capacidade de delegação de poderes; os Ministros assumem-se na prática como responsáveis perante o Parlamento pelo respectivo Orçamento. O Orçamento entregue no Parlamento contém um anexo com a plurianualidade das despesas.

Finlândia

Criou em 1992 um sistema de gestão por resultados, baseado na adoção da contabilidade analítica; os ministérios e os vários departamentos têm a obrigação de apresentar relatórios sobre os objetivos atingidos e os resultados alcançados.

Bélgica

O Orçamento apresenta as receitas e as despesas em documentos separados, a que se junta um terceiro documento contendo as grandes orientações da política governamental, num enquadramento macroeconómico nacional e internacional. É anexado igualmente o documento relativo ao “Fundo de Envelhecimento”. O Orçamento de despesas é distribuído por programas 1) de despesas de funcionamento e 2) de atividade, com a fixação de objetivos bem definidos.

Suécia

Depois de um relativo insucesso, por razões técnicas e culturais, na adaptação das técnicas de programação orçamental associadas ao PPBS, foi desencadeada em 2000, com a publicação de um “Livro Branco” pelo Ministro das Finanças, uma nova reforma designada VESTA – *Performance Budgeting Project*. Desde o início dos anos 90 que vinham sendo introduzidos no processo orçamental sueco elementos de uma certa reforma que:

- i) introduziu na administração pública os princípios e as técnicas contabilísticas usadas no setor privado (“*accrual accounts*”, registando os custos e os proveitos no momento em que se “criam” e não em função dos respectivos fluxos, passando a incluir a amortização e depreciação de ativos e a contabilização de juros);

- ii) concedeu maior liberdade às instituições públicas, incluindo o poder de contratação de pessoal e de fixar os salários praticados; e
- iii) permitiu a contratação de empréstimos, em casos especiais, por conta de futuras receitas.
- iv) Não obstante estas alterações, o Orçamento continuou orientado para os meios, apesar dos esforços do Governo para fixar objetivos, não permitindo aferir níveis de eficiência e, ainda menos, medir resultados.

Daí a reforma iniciada em 2000, centrada fundamentalmente em: a) gestão e instrumentos de controle; e b) princípios e estrutura do orçamento, e orientada pelo objetivo geral de aumentar a eficiência e a eficácia da administração central, de melhorar a qualidade e a transparência da informação usada no processo orçamental e de reforçar os mecanismos de gestão e controle do Governo e do Parlamento.

Foi criada uma cadeia de objetivos, programas e sub-programas, com três patamares de execução, a que estão associados mecanismos de gestão, controle e prestação de contas. Num primeiro patamar, são fixados os objetivos estratégicos de política (educação, saúde, transportes, defesa, p. ex.), num segundo são definidos os programas, que podem envolver várias agências, mesmo de ministérios diferentes (ambiente, telecomunicações, transportes rodoviários, rede hospitalar, etc.) e no último são escolhidos os sub-programas, já ao nível das agências. Os mecanismos de gestão e controle aplicam-se a todos os níveis desta hierarquia.

Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis e fixados no tempo, atribuindo-se-lhes indicadores que reflitam os efeitos e os resultados das políticas, dos programas e dos sub-programas.

Como forma de responsabilizar os dirigentes na gestão financeira, existe um sistema regular e mensal de transferência dos duodécimos da receita corrente anual de cada instituição para uma respectiva conta-corrente sediada no organismo responsável pela Dívida Nacional. No final do ano, os saldos positivos podem ser transferidos e são levados em conta na discussão das receitas do ano seguinte, e no caso de déficits eles podem ser superados por recurso a empréstimos junto desse organismo. Empréstimos pontuais para fazer face a picos de tesouraria também são possíveis, em casos especiais, e por contrapartida de futuras receitas. Quanto aos investimentos, são todos financiados por empréstimos internos (existe a possibilidade de recorrer a financiamentos externos ao Estado, mas suportados por garantias) das instituições promotoras junto do mesmo organismo, dando origem a juros contados ao dia.

O acompanhamento da execução orçamental é feito com regularidade mensal, a partir de relatórios elaborados pelas várias instituições, que a cada três meses têm ainda de elaborar previsões para o final do ano.

A apresentação do Orçamento inclui um “orçamento de atividades”, demonstrações dos ganhos e perdas orçamentais (onde se incluem a lista dos custos totais, dos proveitos, o financiamento e o esperado déficit ou superávit) e do *cash flow* orçamental, um balanço orçamental e um orçamento de investimentos.

Espanha

Desde 1991, na sequência de um processo de convergência orçamental ocorrido nos anos anteriores, vigora uma regra de equilíbrio ou excedente orçamental para toda a administração pública, incluindo a segurança social e as coletividades territoriais. Com esta Lei de Estabilidade Orçamental pretendia-se também aumentar a transparência das contas públicas e permitir uma melhor leitura pelo Parlamento dos objetivos financeiros.

O Orçamento permanece, não obstante a sua ventilação por cerca de 220 programas, um orçamento de meios, estruturado de forma clássica por função, organicamente e por proveitos e gastos.

Junto do Ministro responsável pelo Orçamento, funcionam duas Comissões:

- Comissão *Política de Gastos*, que analisa o conteúdo orçamental das políticas e das ações públicas, define e hierarquiza as prioridades e os objetivos que orientam a alocação dos recursos e estabelece os limites orçamentais, na observância da Lei de Estabilidade Orçamental;
- *Comissão de Análise de Programas* que analisa os programas, verifica a adequação do financiamento proposto e ordena os programas, tendo em atenção os critérios definidos pela Comissão de Gastos.

Todavia, as experiências de reformas mais interessantes e mais consistentes terão tido lugar nos EUA, no Reino Unido e em França. Em todos eles, existem traços comuns:

- foram concebidos de forma a serem implementados a médio prazo, num processo baseado em experiências em departamentos previamente escolhidos;
- a sua concepção e o acompanhamento da sua implementação são feitos com recursos a grupos/comissões, que significam níveis de intermediação entre as instituições e o Governo/Ministros, com maior ou menor poder atribuído;
- a necessidade de acentuar as características de intervenção estratégica da ação pública, assegurando uma maior transparência nas contas do Estado e as melhores condições para o exercício da função de controle atribuída ao Parlamento;
- é dada grande ênfase aos conceitos de a) performance (eficiência e eficácia), b) responsabilização associada à desconcentração e à descentralização de responsabilidades, c) avaliação rigorosa do desempenho dos departamentos e da qualidade da gestão dos seus dirigentes, com prêmio ou penalização em função do sucesso ou do não cumprimento dos objetivos e metas fixados;
- utilização de técnicas de controle e acompanhamento da gestão próximas das praticadas no setor privado.

Vale a pena sintetizar a experiência desses países.

Reino Unido

O primeiro passo da reforma foi dado em 1993, com o lançamento do RAB (*Resource Accounting Budgeting*), um sistema de planeamento das despesas públicas, controle e prestação de contas. Em 1995 seguiu-se um *White Paper* que aprofundava o sistema de planeamento e controle das despesas, face aos objetivos e metas de cada departamento, avaliando sempre que possível os resultados obtidos.

Mas é sobretudo a partir de 1998, com os documentos a) "*Economic and Fiscal Strategy Report*" e b) "*Comprehensive Spending Review*" que a reforma se acentua, baseada nos seguintes princípios básicos:

- plurianualidade, com flexibilidade de gestão dos saldos de final do ano;

- separação total dos orçamentos correntes e de capital;
- obrigatoriedade de fixação de planos estratégicos para cada departamento;
- fixação de regras gerais obrigatórias no Orçamento;
- desconcentração e maior responsabilização dos gestores de cada departamento;
- estruturação das despesas por programas.

O novo regime parte da existência de dois documentos distintos:

- o DEL (*Departmental Expenditure Limit*), contém a previsão da maioria das despesas para os próximos três anos, que não podem ser ultrapassadas e é revisto a cada dois anos; é assim dada maior estabilidade na gestão a médio prazo dos programas de investimento departamentais, que é conjugada com a flexibilidade concedida a nível anual;
- o AME (*Annually Managed Expenditure*) consiste de programas em que a despesa não pode ser fixada com tanto rigor e é revisto duas vezes por ano, os quais constituem, no seu conjunto, o Orçamento das Despesas Públicas.

As “*Comprehensive Spending Reviews*”, efetuadas a cada dois anos, permitem reconstruir a partir da base zero os orçamentos dos ministérios em função das suas missões e objetivos. Os ministérios dispõem então de patamares de despesa válidos para três anos, embora revisíveis ao fim de dois anos. Este processo de revisão afeta mais de 60% das despesas totais.

A partir da adoção de sistemas de contabilidade econômica (e não de caixa), os Departamentos têm de elaborar e propor a) planos estratégicos (*Departmental Investment Strategies*), registrando o estoque de ativos existentes e o programa de novos investimentos propostos a médio/longo prazo, que deve permitir cumprir com o contido nos b) planos elaborados a três anos (em conjugação com o anteriormente referido DEL, designados por PSA (*Public Service Agreements*), onde se fixam os objetivos propostos e os meios a utilizar por cada departamento.

O controle é feito pela avaliação e medida do cumprimento das metas dos PSA e dá origem a um relatório anual a enviar ao Parlamento.

Os orçamentos de cada departamento incluem os encargos com a amortização dos seus ativos e com o custo de capital necessário à aquisição desses ativos, pelo que os seus gestores são assim estimulados a gerir mais “racionalmente” os seus ativos e responsabilidades.

O conjunto dos PSAs dos vários departamentos dá origem ao PSA do Ministério, por cujo cumprimento o Ministro se compromete pessoalmente através da assinatura de uma espécie de “contrato de serviço”.

Junto do Gabinete do Primeiro Ministro funciona a “*Delivery Unit*”, órgão que tem a incumbência de verificar se os ministros encarregados dos programas prioritários efetuaram uma boa planificação das ações e se estão tendo um bom desempenho na execução dos programas.

No orçamento (global), são impostas duas regras fundamentais:

- no ciclo econômico, só é admitida nova dívida se se destinar a investimento e nunca para financiar despesa corrente;
- é fixado um “ratio” limite de dívida pública líquida em relação ao PIB.

O Orçamento de Despesas (DEL e AME) tem de respeitar estas duas regras.

Adicionalmente, uma regra de separação dos orçamentos de despesa e de capital impede os departamentos de utilizar recursos do orçamento de investimentos no financiamento de despesas correntes. A flexibilidade existente no seio dos AMEs só vigora no interior de cada orçamento e na gestão dos saldos de fim de ano.

Bem presente no espírito da reforma está a preocupação de avaliação, face ao Parlamento e à opinião pública, do desempenho da administração pública. Daí, o empenho no controle da gestão e na avaliação dos resultados como medida de cumprimento dos objetivos e das metas fixados. Em 1999, o Governo britânico (solicitação do Tesouro) determinou que todos os departamentos juntassem às suas contas uma declaração sobre o controle financeiro interno, com o crivo do *Accounting Officer*, e já em 2000 com a publicação de um documento de consulta e orientação (*Gestão do Risco – uma visão estratégica*) instruiu os vários departamentos na criação de um efetivo sistema de gestão de risco, para que as declarações anuais cubram todos os aspectos que o sistema de controle interno deve contemplar.

Ao mesmo tempo, a responsabilização pelos resultados leva a premiar os gestores dos departamentos bem sucedidos no cumprimento das metas propostas, com expressão no crescimento dos respectivos recursos atribuídos e a penalizar os departamentos que fiquem aquém do proposto. Para este fim, são feitas auditorias independentes e inspeções permanentes de avaliação dos progressos em curso.

Estados Unidos da América

O Orçamento Federal é apresentado como um conjunto dos seguintes documentos:

- Mensagem do Presidente – define as orientações estratégicas do Orçamento, alinhadas com as grandes questões estratégicas do país, como bem o ilustram as sínteses em anexo dos orçamentos dos EUA em 2001 e 2004 (a sua leitura evidencia bem a clara integração entre os objetivos estratégicos do país, em momentos históricos diferentes – antes e depois dos atentados de 11 de Setembro – e os programas orçamentais definidos);
- Perspectivas Analíticas e Orçamento de Estado (*Analytical Perspectives and Budget of the US Government*) – inclui a análise econômica e outros dados técnicos; o programa de despesas, o financiamento e a dívida; a lista de programas federais por agência, cruzada por natureza e função econômica das despesas;
- Anexos: Quadros históricos e Apêndice ao Orçamento;
- “*Performance and Management Assessments*” – contêm a análise e avaliação dos programas e da gestão dos vários departamentos.

O Orçamento é estruturado em programas, em número relativamente reduzido, que correspondem aos grandes objetivos estratégicos do Governo ou aos “envelopes” ministeriais.

Na última década o Governo tem desenvolvido esforços para melhorar o processo de preparação e gestão do orçamento, após a constatação de que o anterior regime, ainda resultante do PPBS, não permitia a melhor integração entre o Orçamento e os sistemas de informação e avaliação de performance, nem possibilitava a correta análise da eficácia da ação pública.

Por isso, a reforma introduzida na última década tem como objetivos centrais:

- *melhorar* a integração entre o orçamento e a análise de performance;
- melhorar os processos de avaliação dos resultados obtidos com a ação pública;
- incrementar a flexibilidade da gestão dos programas e reforçar a responsabilidade dos respectivos gestores.

Desde há sete anos que os departamentos são obrigados a apresentar planos estratégicos e planos anuais, mas é, sobretudo a partir da “*President’s Management Agenda*”, de há ano e meio, que é feito um grande esforço no sentido de articular esses planos com o orçamento, ligando assim mais diretamente os programas aos respectivos custos e aos resultados.

Foram escolhidos vários departamentos para a realização de experiências piloto, mas já existe o hábito de utilizar as informações de performance para atribuir uma classificação aos programas e, em consequência, usar essa classificação na tomada de decisões orçamentais, isto é, de alocação de recursos. Entre os beneficiados, contam-se departamentos de natureza bem distinta, como são o “programa especial de nutrição suplementar para mulheres e crianças”, o de “centros de saúde”, o “*bureau of economic analysis*” ou a “fundação de ciência nacional”, o que permite concluir quão longe já se progrediu na criação e prática de um sistema de indicadores que refletem os resultados pela ação pública em atividades tão diversas como as referidas.

A execução dos programas é atribuída a responsáveis (*program manager*), que dispõem de flexibilidade e de poder para adquirir os meios necessários, contratar pessoal, fixar remunerações, tendo afinal autoridade sobre a totalidade dos recursos atribuídos ao programa. Deste modo, pode ser responsabilizado pelo cumprimento ou insucesso do programa, a partir das informações que os sistemas de acompanhamento da gestão permitem obter, com regularidade, relativas à execução do programa e aos resultados obtidos.

Para isto, contam os esforços desenvolvidos com a divulgação de modernos sistemas de controle e acompanhamento de gestão (de que é exemplo o sistema de “*balanced scorecard*” já usado em muitos departamentos), a adoção de regimes contabilísticos bem desenvolvidos e próximos dos praticados no setor privado e a generalização do uso de *softwares* informáticos adequados (um dos programas prioritários do Governo é denominado “*Expanding Electronic Government*”).

França

Está em curso uma verdadeira revolução na preparação e execução do orçamento, depois da publicação da “*Loi Organique*” de Agosto de 2001, que lança uma “nova constituição financeira”, visando:

- melhorar o controle do Parlamento sobre as despesas públicas;
- renovar a gestão pública e dar mais responsabilidade aos gestores e dirigentes;
- fazer emergir uma cultura de transparência, de resultados e de performance.

São premissas básicas desta política:

- a generalização do controle e acompanhamento da gestão na administração pública;
- a adoção de sistemas contabilísticos adequados, que reflitam a totalidade dos custos de cada instituição e permitam a sua ventilação por programas e projetos;
- a desconcentração e descentralização da gestão, responsabilizando os gestores pela execução dos programas, em cuja estrutura de créditos se aceita o princípio da fungibilidade.

A metodologia da reforma assenta em vários pilares essenciais:

- O Orçamento passa a ser estruturado em programas, entre 100 a 150 programas, que assim substituem os anteriores cerca de 850 capítulos, introduzindo e reforçando a cadeia de objetivos, custos, controle e resultados, ao nível de cada departamento;
- Essa cadeia inicia-se com a definição da “Missão”, que é a unidade de voto no Parlamento, a qual agrupa um conjunto de programas convergentes na realização de uma determinada política pública;
- Os programas estão alinhados com uma determinada política pública, têm objetivos bem definidos, articulados com indicadores de resultados, e têm um responsável nomeado pelo Governo que goza de total poder sobre os créditos atribuídos ao programa, segundo o princípio da fungibilidade;
- As despesas são classificadas por destino (programa, ação) e por natureza;
- É exercido um controle e acompanhamento regular da realização dos programas, acompanhado quando necessário com auditorias, tendo sempre presentes três ângulos centrais de referência: impacto macroeconômico, padrão de qualidade de vida e eficiência;
- É assim definido um conjunto de indicadores que permitem medir a performance da gestão pública, em três vertentes: impacto ou resultado final, qualidade do serviço prestado e melhoria da relação entre os meios consumidos e as realizações;
- Tendo sido iniciada em 2001, a reforma estende o seu período de aplicação por 5 anos, ao longo de um caminho de sucessivas experiências e de progressiva generalização a toda a administração pública;
- A partir de 2005, aos documentos integrantes do Orçamento a apresentar ao Parlamento, passam a constar um PAP (Projeto Anual de Performance), exprimindo os desempenhos passados e os esperados no futuro com a realização de cada programa; um relatório de execução do Orçamento acompanhado (pela primeira vez em 1986, relativamente ao Orçamento do ano anterior) de um RAP (Relatório Anual de Performance).

Do ponto de vista orgânico, convém referir desde logo que a importância da reforma se traduz na existência de um *“Ministre délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire”*.

Por outro lado, foi criado um comitê interministerial de auditoria de programas, de 14 inspetores, presidido por um inspetor de finanças, que tem por função dar parecer prévio à apresentação ao Ministro do Orçamento sobre todos os programas propostos, bem como sobre os respectivos relatórios de performance. O Comitê deve ainda realizar auditorias sobre a conformidade dos programas relativamente à *“Loi Organique”*, a qualidade dos procedimentos de gestão, a realidade dos resultados anunciados e os dispositivos de controle interno de gestão e da contabilidade dos programas.

III – Conclusões e implicações para o Brasil

III.1 – Análise do modelo orçamental brasileiro

Uma primeira característica marcante do modelo orçamental brasileiro é a que resulta da estrutura federal do País.

O Governo Federal chama a si algumas políticas nacionais – defesa, representação externa, monetária, parte de políticas setoriais na saúde e na educação, por exemplo – cabendo aos Estados uma ação de desenvolvimento econômico e social muito importante, que vai desde a construção de infra-estruturas (rodoviárias, de saneamento e abastecimento de água, elétricas), ao desenvolvimento das redes de escolas e hospitais, à execução de funções de regulação econômica, à cobrança de taxas.

Muitos serviços que em outros países são da responsabilidade dos governos centrais são assim desenvolvidos no Brasil pelos Estados com conseqüências óbvias nos respectivos Orçamentos.

Existem ainda fluxos de transferência de recursos do Orçamento federal para os Orçamentos estaduais.

Deste modo, uma primeira conclusão a retirar diz respeito à necessidade de que todos os Orçamentos (incluindo os dos governos locais/prefeituras) “falem a mesma linguagem”, isto é, sejam preparados de acordo com os mesmos sistemas contabilísticos, obedeçam aos mesmos princípios e conceitos orçamentais, pratiquem mecanismos similares de acompanhamento e controle e disponham de sistemas de avaliação de resultados comuns. Sendo aceitáveis (à semelhança do que ocorre, por exemplo, nos EUA) algumas distinções específicas internas a cada Estado regional, é fundamental que, para efeitos externos, a uniformidade exista.

Dito de outro modo, qualquer política de reforma orçamental no Brasil deve ser extensiva e beneficiar do apoio de todos os níveis de Governo, desde o nível federal, ao estadual e ao municipal.

De fato, sendo o Brasil um país em que a Governança se encontra descentralizada, não faria sentido que as exigências de controle da despesa pública e de avaliação da sua performance, de transparência da ação pública, de informação parlamentar e à opinião pública em geral pudesse ter parâmetros diferentes de rigor de uma parte do país para outro ou de um patamar de governo para outro. Os direitos dos cidadãos são iguais em qualquer recanto do país e este reconhecimento obriga a essa igualdade de sistemas de orçamentação, de contabilização, de avaliação e de informação.

Ainda, e por outro lado, o país prossegue políticas de âmbito nacional, designadamente de natureza social (por exemplo, o programa contra a fome e a pobreza) pelo que é necessário garantir que os recursos são usados nos vários pontos do país de acordo com os mesmos princípios, e observando mecanismos idênticos de eficácia.

III.2 – Sugestões para melhoria do modelo orçamental brasileiro

As linhas estratégicas desta reforma devem, afinal, ser as mesmas que se encontram noutros países, cujos exemplos e experiências se referiram atrás.

Um conjunto de princípios gerais, como os que se listam de seguida, devia basear e suportar a definição de medidas concretas de melhoria do processo orçamental brasileiro:

A. Dar um sentido estratégico claro à ação pública. Para tal:

- Estabelecer uma cadeia de ligação direta entre a) as grandes missões e desígnios nacionais, b) os meios e os recursos utilizados e c) os resultados obtidos;
- Estruturar essa ligação através de um número relativamente reduzido de programas plurianuais (ministeriais, interministeriais ou infraministeriais), que contenham uma dimensão pluri-estadual sempre que necessário;
- Manter envelopes ministeriais estruturados igualmente em função de uma lógica de “missão – objetivos – meios e recursos financeiros – resultados”, e com um horizonte plurianual.

B. Desconcentrar e reforçar os métodos e hábitos de avaliação e responsabilização. São exemplos de medidas:

- Atribuir a responsabilidade de execução dos grandes programas estratégicos a gestores e impor o princípio do compromisso contratualizado para todos os gestores, de departamentos ou programas, de cumprimento dos respectivos orçamentos (cumprimento dos objetivos de eficiência e obtenção dos resultados previamente comprometidos);
- Implementar um sistema de avaliação de desempenho de ministérios, departamentos e gestores, associado a um sistema de prémios ou penalizações em função dos resultados obtidos;
- Implementar processos de aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de avaliação dos resultados dos programas;
- Melhorar os sistemas de avaliação de performance e as baterias de indicadores existentes.

C. Reforçar a transparência das contas públicas e a qualidade da informação:

- Planear a obrigatoriedade de utilização de sistemas contabilísticos similares entre os vários níveis de governo, embora respeitando especificidades autonômicas, mas desde que permitam reproduzir com rigor a integralidade dos custos de cada departamento, incluindo a amortização de ativos e os juros, e de cada programa/projeto, e também desde que permitam ainda uma absoluta comparabilidade externa, para fácil apreciação das empresas de auditoria, de classificação de “rating” e do sistema financeiro;
- Planejar a adoção obrigatória de sistemas similares de controle e acompanhamento regular da gestão (por exemplo, com periodicidade mensal);
- Implementar o hábito da realização de auditorias, de preferência por entidades independentes e externas;
- Prever a existência de documentos a entregar no Parlamento com a divulgação dos resultados da ação desenvolvida, ao nível dos ministérios e de departamentos, bem como da performance atingida nos principais programas.

IV. Recomendações de leitura

Sobre questões gerais de reformas:

ALLEN, Tom L. "Public Accountability and Government Financial Reporting". In: OECD Journal on Budgeting, volume 2, suplemento 1, páginas 11 a 36. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002.

Sobre os EUA:

CHAN, James L. "Government Budget and Accounting Reforms in the United States". In: OECD Journal on Budgeting, volume 2, suplemento 1, páginas 187 a 236. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002.

Texto "Guidance for Completing 2006 Parts", no sítio www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2007/ ou também em www.omb.gov/part/

Texto "Giving the American People more for their money", no sítio www.whitehouse.gov/results/

Texto "Guide to a Balanced Scorecard – Performance Management Methodology", no sítio <http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm>

Sobre a França:

Texto relativo a Guia de Performance, no sítio www.alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/aide/pdf/guide_performance.pdf

Texto relativo a Gestão e Controle das Finanças Públicas, no sítio www.alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/bleus/pdf/DBGNORMALMSNGA.pdf

Texto relativo a indicadores de performance, no sítio http://www.minefi.gouv.fr/lolf/1_2_1_5.htm (ou 6 ou 7 ou 14). Sítio http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/axes_reforme.shtml

Sobre o Reino Unido:

Texto "2002 Spending Review – New Public Spending Plans 2003-2006", no sítio www.hm-treasury.gov.uk

Sobre a Holanda:

Sítio <http://www.minfin.nl/default.asp>

ZALM, Gerrit. "Introductory Speech for the Meeting of Senior Budget Officials of central and eastern European Countries". In: OECD Journal on Budgeting, volume 4, número 4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005.

Antônio Júlio Almeida é economista formado pelo Instituto Superior de Economia de Lisboa (1974), atuou de 1984 a 1986 como Consultor Econômico do Primeiro-Ministro de Portugal e, de 1986 a 1990, como Assessor Econômico do Presidente da República. Na década de 1990 foi Diretor Financeiro e Comercial de bancos privados, e de 2000 a 2002 Presidente da Comissão Executiva do Grupo Águas de Portugal (AQUAPOR), a cargo de processos de privatização de empresas de água e saneamento no Brasil, no Chile e na Argentina.

GESTÃO DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS³ NA HOLANDA: POR UMA ABORDAGEM INTEGRADA

PETER VAN DER KNAAP
Ministério das Finanças, Haia

Resumo

Em junho de 1999, o governo da Holanda apresentou suas novas propostas para a estrutura, o conteúdo e a apresentação de documentos orçamentários. O novo estilo de orçamento do governo deverá conter respostas a três perguntas simples: “O que pretendemos alcançar? O que faremos para isso? Qual será o custo dos nossos esforços?” Após o ano orçamentário, o relatório anual do governo terá de responder aos equivalentes lógicos destas perguntas: “Alcançamos o que pretendíamos? Fizemos o que deveria ter sido feito para isso? O custo foi aquele que esperávamos?”

O objetivo geral das propostas consiste em tornar os documentos orçamentários e, por conseguinte, o processo orçamentário, mais orientado para as políticas ao apresentar informações sobre os objetivos (previstos e realizados) das políticas, as medidas ou instrumentos das políticas, e os seus custos. Como consequência, o novo estilo de orçamento conterà os seguintes indicadores de desempenho:

1. (quantidade, qualidade e custos de) produtos e serviços (*produção*)⁴ “produzidos” pelo governo ou pelos serviços governamentais, a fim de alcançar determinados resultados; e
2. os efeitos pretendidos por essas medidas (*resultado*).⁵

A(s) relação(ões) causal(ais) entre as medidas e os efeitos ou resultados das políticas desempenhará(ão) um papel fundamental no novo estilo de orçamento e contas. Além disso, já que raramente temos informações confiáveis acerca das políticas em bases anuais (ou a custos muito elevados), chegou-se à conclusão que esta nova forma de orçamento também requer uma abordagem integrada para (1) formulação do programa de políticas, (2) gerenciamento do desempenho, e (3) pesquisa de avaliação das políticas.

No presente artigo, focalizarei os méritos do novo estilo de orçamento sob o ponto de vista da gestão de desempenho e avaliação das políticas. A pergunta básica é: o novo estilo de orçamento permitirá realmente a utilização mais adequada das informações periódicas (anuais ou cíclicas) e menos freqüentes sobre os

³ Nota da tradução: no original em inglês *policy*, com o significado de “políticas públicas”.

⁴ Nota da tradução: no original em inglês *output*.

⁵ Nota da tradução: no original em inglês *outcome*.

resultados das políticas e resultados da gestão? E, em caso afirmativo: quais são as chances de aperfeiçoarmos a utilização dos resultados da pesquisa de avaliação, direcionando o seu emprego para os dados sistematicamente disponíveis dos sistemas de planejamento e controle voltados para o desempenho?

1. Aspirações da administração financeira na Holanda: eficiência e efetividade

“A sociedade exige cada vez mais do Governo. Faz-se pois necessário que sejamos decisivos na tentativa resoluta e eficiente de convertermos os planos das políticas em resultados. Este é um dos motivos pelos quais o Governo está realizando um árduo esforço para melhorar a sua organização e os seus métodos de trabalho. Um governo firme, uma política eficaz e uma administração eficiente. É desta maneira que pretendemos resumir os objetivos do Ministério na área da administração financeira” (Ministério das Finanças, 1998).

Como podemos ver nesta citação, a administração financeira do Governo Central da Holanda encontra-se em situação de fluxo constante. Desde meados dos anos oitenta, muito tem sido feito para melhorar a legitimidade e a eficiência do uso dos recursos públicos. Tanto as aspirações como os instrumentos à disposição dos gerentes e controladores financeiros do Estado vêm se ampliando. Em meados dos anos oitenta, a necessidade de controlar os gastos do governo já era fortemente enfatizada. Desde então, muito já foi feito. Em decorrência disso, o Ministério das Finanças conseguiu desenvolver e implementar o modelo de administração voltada para resultados, e harmonizar o orçamento e os ciclos das políticas.

Nos últimos anos, o foco transferiu-se da regularidade para a eficiência e a efetividade. O ponto crucial para esse desenvolvimento está no aperfeiçoamento da administração das organizações do governo. O Acordo do Governo no segundo Ministério Kok é extremamente claro a esse respeito: “A fim de promover uma ação eficiente e bem sucedida do governo, daremos firme continuidade à criação de políticas e uma administração mais transparente. (...) A ampla implementação do modelo administrativo voltado para resultados será ainda mais reforçada durante a vigência deste Governo. Entre outras coisas, com a realização sistemática de pesquisas de políticas interdepartamentais sobre o planejamento e a administração dos Serviços Públicos” (Rijksvoorlichtingsdienst, 1998).

O objetivo do modelo administrativo focado em resultados não consiste apenas em “economizar”, mas principalmente em melhorar o desempenho do governo, tornando mais transparente a relação entre a destinação dos recursos, produtos e serviços, e os efeitos pretendidos, e tomar este objetivo como ponto de partida para a criação e a implementação das políticas. Isto resultará em maior transparência dos processos orçamentários, trazendo benefícios para o controle externo das agências do Governo pelo Tribunal de Contas e pelo Parlamento. Como regra - também em relação à administração voltada para resultados - o governo deve fazer as coisas certas, e deve fazê-las da maneira certa: ou seja, ser eficiente em termos de custos, e satisfazer determinados padrões de qualidade. E, ao mesmo tempo, apresentar um panorama do que está realizando para atingir esses objetivos.

Para realizar essas aspirações um tanto clássicas (ou “modernas”, em oposição ao “pós-moderno” de mais *laissez-faire*, *laissez-passer*) de boa governança, o governo central da Holanda segue a tradição de empregar tanto os indicadores de desempenho e de resultados (como expoentes da gestão de desempenho), como a pesquisa de avaliação das políticas.

2. Indicadores de desempenho e resultados, e avaliação de políticas na Holanda: linhas paralelas

A ligação entre gestão de desempenho e avaliação de políticas está em voga (Blalock, 1999). Na Holanda, a importância de “associar” a gestão de desempenho à pesquisa de avaliação das políticas foi inicialmente reconhecida no documento emitido pelo governo em 1991 e denominado “Estudos de avaliação de políticas no governo central”, e o documento seguinte “Sistema de referência para instrumentos de avaliação de políticas” (Ministério das Finanças, 1994); atualizado em 1998). Desde os primórdios dos anos 1990, o Governo Central da Holanda faz uma distinção entre os seguintes “instrumentos de avaliação” complementares das categorias:

1. sistemas de indicadores de desempenho e resultados, que fornecem uma visão periódica ou “informações de monitoramento” sobre o desempenho do governo e a medida segundo a qual os elaboradores das políticas atingiram seus objetivos;
2. pesquisa de avaliação de políticas (baseadas em projeto), que geralmente ocorrem com frequência inferior a um ano, e estão focados nos resultados líquidos (societais) dos programas de políticas; e
3. auditoria organizacional, em que a administração e o desempenho operacional de organizações específicas são analisados.

2.1 Desenvolvimento dos indicadores de desempenho e resultados.

Uma das mais antigas formas de mensuração de desempenho na Holanda foi o “orçamento voltado para o desempenho” (Sorber, 1999). Desde a década de setenta, os Ministérios apresentam dados de desempenho anual em seus orçamentos (Klaassen & Van Nispen, 1998). As principais funções dessa abordagem de orçamento de desempenho eram:

- ampliar a visão do Parlamento com relação aos cálculos de orçamento, a fim de aperfeiçoar a tomada de decisão com relação à alocação de recursos (função de alocação e controle), e
- promover a eficiência e a efetividade dos diversos programas de políticas (função de administração e controle).

Essas funções ainda têm grande importância atualmente. A disponibilidade de informações seguras e atualizadas sobre o desempenho do governo é de vital importância para que se obtenha maior eficiência e efetividade através da transparência. Seguindo o princípio de Osborne e Gaebler segundo o qual “Se não medimos os resultados, não conseguimos distinguir êxito de fracasso”, um dos maiores esforços realizados no campo da administração pública do Governo da Holanda nos anos noventa foi o desenvolvimento sistemático de indicadores de desempenho e dos resultados da administração do governo e das medidas políticas. Para estimular o desenvolvimento, foi empregado um método passo a passo, em consonância com as ambições da boa governança: controle de gastos, eficiência e efetividade (Ministério das Finanças, 1999). Até o Orçamento de 1996 inclusive, dava-se maior atenção às “estimativas de cifras-chave”, isto é, dados que fornecem uma visão dos fatores nos quais se baseiam os cálculos orçamentários.

Tais informações, contudo, restringiram-se principalmente aos dados sobre preços e aspectos quantitativos dos cálculos orçamentários, o denominado “método P(reço) x Q(uantidade)” (Sorber, 1999). Embora importantes para fins orçamentários, as estimativas de cifras-chave, como tal, apresentam uma visão

apenas parcial do real desempenho do governo. Isto principalmente porque foi aprovada a inclusão de fatores de produção ou insumo (por ex. o número de funcionários públicos empregados). Por este motivo, na preparação dos Orçamentos de 1997 e 1998 o foco foi deslocado para os indicadores de desempenho real. Através da inclusão dos custos e da qualidade dos produtos e serviços do governo, melhorou bastante a visão sobre a *eficiência*, isto é, o índice de desempenho dos recursos. A principal cifra para avaliar a eficiência é “custo por produção de unidade”, em combinação com indicadores de qualidade. Por meio de comparações através do tempo, a análise transversal cruzada (ponto de referência) e a comparação com normas ou metas específicas, é possível obter uma visão das melhorias alcançadas na eficiência (Ministério das Finanças, 1994/1998). A inclusão de dados sobre eficiência nos orçamentos ministeriais foi feita paralelamente à introdução do modelo de órgão estatal (ver § 5).

As possibilidades de qualificar e quantificar a produção, no entanto, diferem bastante de um Ministério para outro. Além disso, torna-se mais fácil de fazer em organizações com maior cunho administrativo e implementação de políticas (como as agências estatais) do que nas organizações envolvidas com atividades orientadas para o desenvolvimento de políticas. Ainda assim, durante os últimos quatro anos, houve um grande progresso em termos quantitativos e qualitativos. Atualmente, 93% dos gastos disponíveis do governo são validados através de informações sobre custos (e qualidade) dos produtos e serviços oferecidos.

Em 1998, durante a elaboração do Orçamento de 1999, foram adotados os primeiros passos para a criação de números básicos sobre eficiência. O objetivo consistia em oferecer uma visão dos efeitos das medidas políticas sobre a sociedade. O objetivo consiste em obter uma visão dos efeitos desejados – e, *ex post*, os resultados líquidos alcançados com as medidas políticas sobre a sociedade. Em 1998 e 1999, os ministérios passaram a incluir metas quantitativas de efetividade das medidas políticas em seus orçamentos. No entanto, as informações deste tipo ainda são muito raras. Ao dar primazia aos objetivos da mensuração das políticas, as novas propostas sobre a estrutura, o conteúdo e a apresentação dos documentos orçamentários corrigem esta inadequação (ver § 3).

2.2 Avaliação das políticas

No que se refere às informações sobre os efeitos dos programas de políticas, é importante estabelecermos uma distinção entre os indicadores de efeito (literalmente: pistas, indicações ou sinais) e os resultados (líquidos) dos programas de políticas. Os indicadores de efeito ou resultado oferecem uma pista ou indicação de que os efeitos buscados são ou – com menor probabilidade - serão ou até poderão ser atingidos. Os efeitos das políticas são “a coisa real”: representam a real mudança na sociedade (ou em uma organização, um grupo alvo, etc.). Ao medir os “efeitos ou resultados líquidos”, a interferência de fatores externos ao programa de políticas em questão é excluída. Quando se trata de obter informações sobre as medidas políticas, a pesquisa de avaliação das políticas – o segundo “instrumento de avaliação” – muitas vezes parece ser a única opção. Diversamente dos números estimados e dos custos de produtos ou serviços prestados, medir a efetividade dos programas de políticas requer uma pesquisa de avaliação completa, metodológica, profunda e sólida.

Na categoria de pesquisa de avaliação, faz-se geralmente uma distinção entre estudos de avaliação *ex-ante* e *ex-post*. Os estudos de avaliação *ex-post* são definidos como estudos das medidas das políticas avaliadas retrospectivamente. Este tipo de estudo pode estar relacionado aos seguintes aspectos:

- método de implementação (com relação ao método de implementação planejado), possivelmente em conjunto com aspectos ligados a custos;

- a produção dos serviços/produtos fornecidos (com relação à produção pretendida; são pesquisados quantidade, qualidade e custos); e/ou
- (na maior parte das vezes:) os efeitos ou resultados líquidos e os efeitos colaterais decorrentes das políticas praticadas na sociedade (com relação aos efeitos pretendidos ou aos esforços para evitar efeitos colaterais indesejados).

Os estudos de avaliação *ex-ante* (avaliação prévia) são definidos como estudos voltados para o futuro, destinados a reunir informações e analisar:

- duas ou mais opções de políticas (implicando em um método diferente de continuidade das políticas atuais), e
- seus efeitos desejados e seus efeitos colaterais no órgão implementador e/ou na sociedade.

A diferença entre os estudos de avaliação *ex-post* e *ex-ante* está, evidentemente, no fato de que os segundos são voltados para o futuro (prospectivos versus retrospectivos). Esta distinção tem implicações principalmente com relação ao “conteúdo empírico” do critério de qualidade.

2.3 Auditoria organizacional

As auditorias organizacionais são realizadas em todo o âmbito do Governo Central para analisar a administração operacional e o desempenho individual – partes das – organizações e serviços do Governo. Desde 1997, este terceiro instrumento de avaliação vem sendo ativamente promovido por todo o governo, através da execução de pesquisas interdepartamentais sobre planejamento e administração de Serviços Públicos. Seus principais objetivos consistiam em (1) analisar o grau em que os sistemas administrativos e gerenciais existentes poderiam ser caracterizados como “voltados para resultados”, e (2) apresentar propostas de melhorias (ver § 5). Em 1999, o Ministério de Assuntos Internos passou a realizar “visitas”: auditorias realizadas por grupos de trabalho interdepartamentais, destinadas a dar “consultoria fraterna” aos colegas profissionais. Além dessas iniciativas de âmbito governamental, cada ministério realiza suas próprias auditorias organizacionais e/ou operacionais.

2.4 O método da “melhor combinação”

Em que situação e/ou com que freqüência deve ser empregado o instrumento de avaliação? Por mais complexas que sejam (ou pareçam ser) as políticas governamentais e públicas, a resposta a esta pergunta é surpreendentemente fácil. Como um princípio pragmático, o “Quadro de referência para instrumentos de avaliação de políticas” prega o “uso da melhor combinação de categorias, e garante que se combinam muito bem”. Atualmente, com a implementação do novo estilo de orçamento, as condições para a realização dessa combinação parecem melhores do que nunca (ver quadro , parágrafo 3). Mas já em 1994, foram adiantados alguns critérios (Ministério das Finanças, 1994/1998):

Quadro 1: Quando usar qual instrumento de avaliação: alguns critérios gerais.

Pesquisa de avaliação *ex-ante*

É aconselhável realizar avaliações *ex-ante* de novas medidas políticas quando são altos os níveis de riscos, e/ou em caso de importantes mudanças políticas.

Indicadores de desempenho

O estabelecimento de um sistema de indicadores de desempenho muitas vezes não vale a pena em caso de “questões singulares ou excepcionais”. Outros instrumentos de avaliação são mais indicados nesses casos. Algumas áreas das políticas são inadequadas para certos tipos de indicadores. Por exemplo, se o resultado não for mensurável, fica impossível desenvolver indicadores eficientes.

Pesquisa de avaliação ex-post

Como princípio básico, os sistemas de indicadores de desempenho não oferecem uma visão confiável da causalidade: os dados sobre a relação causal entre as medidas políticas e os efeitos líquidos reais dessas medidas na sociedade (resultado) muitas vezes exigem um estudo de avaliação ex-post baseado em um projeto. Como orientação, as avaliações ex-post baseadas em projetos devem ser realizadas em cada área das políticas pelo menos uma vez a cada cinco anos. Uma frequência maior é necessária em caso de assuntos que envolvam importantes riscos financeiros ou sociais, e/ou caso forem recebidos sinais negativos com relação ao resultado desejado. Os indicadores de desempenho têm um papel fundamental para determinar a necessidade dessa maior frequência.

3. “O dinheiro é o centro de tudo”: em prol de um orçamento ministerial e contas anuais voltados para as políticas Associando os orçamentos às políticas: a reforma orçamentária de 1999

Pode-se dizer que os orçamentos departamentais e as contas anuais desempenham funções essenciais na relação entre o Governo e o Parlamento. O processo orçamentário constitui a base para a alocação de recursos em todos os tipos de prioridades nas políticas. Além disso, é um pré-requisito para a implementação eficiente e eficaz de políticas e, como tal, permite que o Parlamento possa substanciar realmente a sua tomada de decisão e as ações de controle. Após o processo orçamentário, contudo, as políticas públicas tendem a seguir o seu próprio ciclo (em termos técnicos: a formulação de objetivos, desenvolvimento de programas de políticas, avaliação de resultados, reajustamento de objetivos e/ou programas). A principal característica do ciclo de políticas é a sua duração geralmente maior do que o ciclo orçamentário, e o fato de que vários ciclos de políticas se fundem no ciclo orçamentário.

Ainda assim, durante os dois últimos anos, foram adotadas várias medidas para (melhor) ligar os ciclos orçamentários aos ciclos das políticas. A iniciativa mais importante, sem dúvida, é a atual reformulação dos documentos orçamentários ministeriais e das contas anuais. Sob o título “Do orçamento de políticas às contas anuais das políticas”, o Governo da Holanda publicou suas propostas para melhorar o valor das informações e a disponibilidade dos documentos orçamentários e contas anuais (Parlamento, 1999). O objetivo geral das propostas, enviadas ao Parlamento em maio de 1999, consiste em tornar os documentos orçamentários e o processo orçamentário mais voltados para as políticas. Acredita-se que o Parlamento (e outros usuários dos documentos orçamentários) estão interessados igualmente (1) nos objetivos das políticas e na forma pela qual tais objetivos estão sendo realizados, e (2) nas quantias gastas pelos ministros nessa tarefa. Orçamentos mais voltados para as políticas oferecem melhores informações e serão mais acessíveis.

Do insumo à produção e ao resultado

As idéias que fundamentam os atuais documentos orçamentários datam de meados dos anos 1980. Naquela época, a regularidade e o controle exercido sobre as despesas do governo eram ainda

elevados na agenda (parágrafo 1). Isto se refletiu, entre outras coisas, no fato de que muitos dados referentes aos insumos foram incluídos nos documentos orçamentários (por ex. pessoal, materiais). Além disso, do ponto de vista do controle, existem artigos ou sub-artigos obrigatórios para órgãos consultivos, garantias, “planos de duração indeterminada”, empréstimos e participações. Desde os anos 1980, entretanto, muito já foi feito nessa área (que é preciso preservar!). O problema dos documentos orçamentários do “estilo antigo”, contudo, é que as principais linhas de políticas nem sempre podem ser reconhecidas. Muitas vezes, não existe uma relação direta entre as propostas financeiras e os planos de políticas subjacentes. É muitas vezes difícil encontrar uma correlação direta entre políticas, desempenho e recursos (Van der Knaap et al., 1999).

Em linha com as mais elevadas aspirações da administração financeira descritas acima, a utilização da eficiência e da efetividade como princípios orientadores de projeto e classificação no processo de orçamento e contabilidade seria logicamente o passo seguinte. Em suma, os orçamentos departamentais devem responder às indagações: *“O que pretendemos alcançar, que medidas adotaremos para isso, e quanto isso vai custar?”* E como contrapartida do orçamento, as contas anuais: *“Atingimos o que pretendíamos, fizemos o que precisava ser feito para isso? E isso custou o que esperávamos?”* (Ministério das Finanças, 1999).

O objetivo da reformulação do orçamento departamental e das contas anuais consiste em tornar o orçamento mais alinhado com os reais objetivos e medidas das políticas. Sempre que possível, deve haver uma ligação direta entre (1) os objetivos das políticas, (2) os instrumentos das políticas empregados *casu quo* os produtos e serviços prestados por tais instrumentos, e (3) os recursos necessários para tal. No novo estilo de orçamento, os objetivos das políticas são decisivos para a estrutura dos documentos do orçamento Ministerial. A intenção é obter uma classificação dos artigos das políticas em que as áreas de atuação das políticas sejam claramente reconhecíveis, suficientemente homogêneas e através das quais a ligação acima – entre objetivos, medidas e dinheiro – possa ser estabelecida.

Esboço do orçamento: os objetivos das políticas comandam

No novo estilo de orçamento, cada item baseia-se em um objetivo geral das políticas do governo: as simples indagações “o que pretendemos alcançar; quais são os efeitos (finais) pretendidos na sociedade?” dão o tom. Ainda assim, nem sempre será possível tornar explícitos e administráveis (ou “controláveis”) um objetivo geral das políticas e os valores a serem atingidos. Como exemplo, podemos citar o objetivo de “integrar pessoas provenientes de um outro meio étnico que chegaram recentemente à sociedade holandesa”. Mais especificamente, o objetivo geral das políticas deve ser traduzido em um ou mais objetivos de políticas específicos e operacionais:

1. formulação de efeitos intermediários: efeitos administráveis e quantificáveis que contribuem para a execução dos resultados finais das políticas (no nosso exemplo, a porcentagem de recém-chegados que participam de um curso de naturalização); e
2. formulação de outros resultados cristalizados que fornecem uma boa indicação dos resultados finais das políticas (como o número de pessoas provenientes de um outro meio étnico com trabalho remunerado).

Desta forma, os objetivos gerais das políticas podem ser implementados de forma ainda mais ampla: é dada uma indicação de qual é o grupo alvo, e quais são as metas dos valores desejados.

Para ampliar a comparabilidade dos artigos sobre políticas, usa-se uma estrutura universal, que toma a forma seguinte nos orçamentos ministeriais e nas contas anuais:

Quadro 2: A estrutura geral dos artigos sobre políticas

Objetivo geral das políticas

Objetivos das políticas adicionalmente implementados

Conseqüências orçamentárias das políticas

Explicação baseada no desempenho e indicadores de resultados

Informações sobre flexibilidade orçamentária

Suposições subjacentes com relação à efetividade, eficiência e estimativas.

Explicação com base no desempenho e indicadores de resultados sempre que possível

Conforme dissemos, os indicadores de desempenho e resultados exercem um papel fundamental nos (leia-se no memorando explicativo aos) artigos das políticas. No novo estilo de orçamento, desempenham a função de números a serem atingidos. Nas contas anuais, o desempenho e os resultados atingidos são apresentados no contexto daqueles números a serem atingidos. Tanto no orçamento ministerial, como nas contas anuais, os indicadores de desempenho e resultados são apresentados para um determinado número de anos. Para permitir sua leitura e identificação, são apresentados em quadros ou diagramas separados. Além disso, para melhor compreensão, é importante esclarecer o significado dos dados com uma explicação completa voltada para as políticas (Ministério das Finanças, 1999).

As propostas do novo estilo de orçamento assumem uma clara distinção entre informações periódicas (anuais ou cíclicas) e menos freqüentes sobre o governo (produção) e efeitos das políticas (resultados). A razão é um tanto pragmática: cobrir todos os aspectos das informações sobre as políticas a cada ano seria muito dispendioso, ou simplesmente impossível. Isto se aplica especificamente aos efeitos ou resultados líquidos finais dos programas de políticas. Como princípio geral, os indicadores de desempenho e resultados (sinais ou indicadores de efetividade das políticas) são incluídos anualmente. Afinal, a maior parte dessas informações se encontra (ou deveria se encontrar) disponível como um “efeito secundário” de uma política voltada para resultados e sistemas de administração (OECD, 1999). As informações sobre os efeitos líquidos das políticas devem ser incluídas nos documentos orçamentários a cada quatro ou cinco anos ou, em caso de riscos financeiros graves ou outros riscos, ou em caso de feedback negativo (“sinais de alarme”), com maior freqüência.

A Tabela 1 apresenta um resumo da inclusão da “melhor combinação” dos indicadores de desempenho e resultados da pesquisa de avaliação:

Tabela 1: Associando os indicadores de desempenho e resultados aos efeitos da pesquisa de avaliação nos novos orçamentos ministeriais e contas anuais:

intenção:	informações:	exemplo:	fonte:
efetividade / impacto líquido	efeitos (líquidos) do programa X	integração “real” de pessoas provenientes de um meio étnico na sociedade holandesa devido às políticas do programa X	pesquisa de avaliação ex-post
efetividade intermediária	resultados intermediários (brutos)	número de pessoas provenientes de um meio étnico em funções remuneradas	cifras anuais do Ministério de Assuntos Sociais (ciclo anual de planejamento e controle)
efetividade indicativa	indicadores de resultados	número de alunos formados com um certo grau de conhecimento da língua e da cultura holandesa	cifras anuais das escolas (ciclo anual de planejamento e controle)
Eficiência	indicadores de custos sobre a qualidade da produção	os “custos de produção” por cada aluno (satisfazendo as condições de qualidade estabelecidas)	cifras anuais das escolas (ciclo anual de planejamento e controle)

Na teoria, tudo fica claro. A questão básica, sem dúvida é: a prática diária permitirá uma combinação bem planejada de gestão de desempenho e avaliação de políticas? Neste caso, o mais sábio bem poderia estar na experiência prévia com políticas e administração voltadas para resultados.

4. Do desenvolvimento à utilização: integração da administração de desempenho e avaliação de políticas

Embora tenha ocorrido um grande progresso com a inclusão dos indicadores de desempenho nos orçamentos ministeriais, a real utilização dessa informação ainda deixa muito a desejar. Nos últimos anos, alguns Membros do Parlamento queixaram-se da natureza “burocrática” e detalhista dos indicadores de desempenho (Ministério das Finanças, 1998). O Tribunal de Contas da Holanda, real partidário dos indicadores de desempenho, expressou sérias dúvidas quanto ao valor do método “de cima para baixo” da abordagem passo a passo do Ministério das Finanças nos anos 1990. Alguns ministérios realmente declararam ter criado indicadores de desempenho “para agradar ao Ministério das Finanças”, mas que estes são de pouca utilidade para os reais processo decisórios sobre políticas e orçamentos (Tribunal de Contas, 1997).

Do ponto de vista normativo, a pergunta sobre como os indicadores de desempenho e resultados *deveriam* ser empregados na alocação de recursos, orquestração de redes e administração dos processos de implementação de políticas pode ser facilmente respondida: de forma aberta, voltada para resultados, ancorados em processos decisórios, mas ao mesmo tempo considerando as capacidades e responsabilidades de cada agente. Do ponto de vista empírico também, mas existe uma ampla experiência com políticas e administração voltadas para resultados, ou “nova administração pública” na Holanda (Leeuw, 1997).

Utilização de experiências com a “nova administração pública”

Em 1991, foi introduzido o modelo de agência com a finalidade de melhorar a eficiência dentro do Governo Central através de administração voltada para resultados. ³ Atualmente, existem 19 agências com uma receita total aproximada de NLG 3,5 bilhões. O número de funcionários chega a cerca de 27.500: mais de um quarto do número total de servidores públicos do Governo Central da Holanda. Em 1997, foi realizada uma avaliação nacional para verificar se o objetivo acima citado do modelo de agência havia sido atingido. As principais conclusões são que o modelo de agência mostrou-se importante em termos de administração votada para resultados, e que algumas indicações sugerem que (a administração voltada para resultados baseada no) modelo de agência havia aumentado a eficiência do Governo Central. ⁴ Além disso, ganhou-se experiência com a utilização de dados sobre custos e qualidade de produtos e serviços através de treze projetos de pesquisa

sobre políticas interdepartamentais na administração de amplos serviços do governo. Várias inspetorias importantes e todo o Serviço Fiscal foram examinados quanto às possibilidades de uma administração mais voltada para a produção (dentro das organizações em questão), e uma forma de governar e controlar essas organizações pelos ministérios mais voltada para resultados.

A lição aprendida com a experiência é clara: a política e a administração voltadas para resultados estão direcionadas para a(s) relação(ões) entre medidas e resultados. Tomemos o exemplo da Inspetoria de Agricultura e Pesca (AFI). O Ministério da Agricultura e da Pesca pretende atingir certos objetivos relativos ao estoque de peixes. A relação causal entre (1) a produção da AFI (inspeções realizadas no mar, nos números, nos custos e na qualidade) e (2) a produção (obediência às normas sobre pesca e, portanto, a quantidade de peixes abaixo do tamanho permitido que são capturados e, portanto, o desenvolvimento de estoque de peixes) oferece um “ponto de controle” para a relação entre o ministério e a Inspetoria. Após dez anos de experiência com órgãos estatais e outros órgãos de administração pública, chegou-se à conclusão que a única maneira de realmente começar a utilizar os indicadores de desempenho e resultados consiste em aplicar esses instrumentos sob as formas reais de:

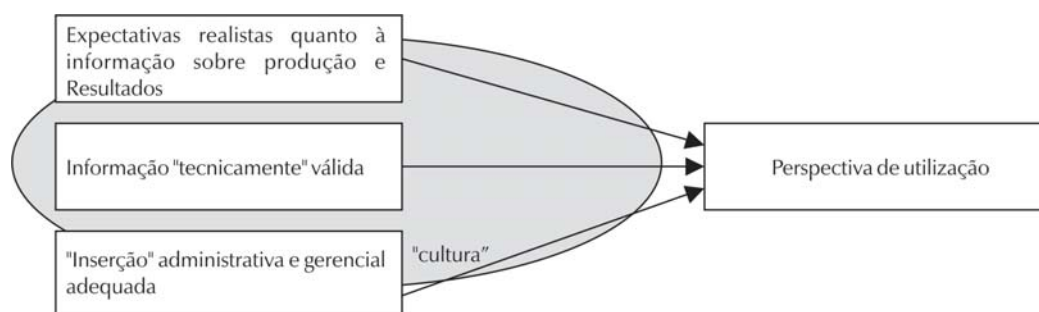
1. criar medidas para as políticas;
2. designar os recursos adequados;
3. administrar os processos de implementação das políticas (isto é, dirigir e controlar os agentes envolvidos na implementação das políticas); e
4. apresentar um relato das intenções, do desempenho e dos resultados.

Promover a utilização: “projetos de vanguarda”

A fim de aprimorar a real utilização dos indicadores de desempenho e os resultados da pesquisa de avaliação, julgou-se necessário ampliar a exploração das dimensões políticas e administrativas das informações sobre as políticas. Em 1999, sete “projetos de vanguarda” foram lançados para estimular ainda mais a utilização real dos indicadores de desempenho e resultados, e os efeitos da pesquisa de avaliação das políticas na administração e no processo decisório e orçamentário. Com esta finalidade, foi elaborada uma estrutura analítica especial focalizada em quatro dimensões da utilização dos indicadores de desempenho e nos resultados da pesquisa de avaliação das políticas:

1. a clara compreensão das informações sobre a produção da administração e do resultado das políticas (referentes à eficiência e à efetividade, respectivamente);
2. a qualidade metodológica e a apresentação de indicadores e os resultados da pesquisa de avaliação;
3. a “inserção” administrativa e gerencial das informações sobre as políticas nos processos decisórios e orçamentários;
4. o grau em que o contexto organizacional e político pode ser caracterizado como “voltado para resultados”.

Figura 1: Informações sobre desempenho: quatro dimensões da utilização



Para fins deste artigo, deixarei (novamente) de entrar em detalhes sobre as diferentes categorias de informações sobre desempenho e resultados (ver parágrafo 2). A principal lição aprendida na prática é que a confusão entre os conceitos muitas vezes impede a utilização adequada das informações disponíveis. “Clareza semântica” e, portanto, expectativas realistas com relação às informações sobre produção e resultados são requisitos básicos para a efetiva utilização dos indicadores de desempenho e resultados, e resultados da pesquisa de avaliação. Além disso, pode-se dizer que a confiabilidade e a validade técnica das informações, bem como a sua disponibilidade no momento certo e sua “acessibilidade” ainda constituem importantes determinantes da utilização.

Uso das informações: suscitando processos de aprendizado

Além da clareza conceitual e da qualidade técnica das informações sobre as políticas, os “projetos de vanguarda” dedicam especial atenção à dimensão mais utilitária ou prática da tomada de decisões sobre orçamento e administração. O primeiro aspecto dessa dimensão é o grau em que os indicadores de desempenho e resultados ou os resultados da pesquisa de avaliação podem incitar processos de aprendizado.

Anteriormente definimos um “governo de aprendizado” como aquele que pretende aperfeiçoar suas políticas – e o faz com certo grau de sucesso (Van der Knaap, 1995). O aprendizado voltado para as políticas abrange a identificação e correção de imperfeições, deficiências, erros, etc. Através de dados de feedback, os elaboradores de políticas são capazes de identificar e corrigir erros ou essas falhas. Para facilitar esses processos de aprendizado, as informações sobre as políticas (em orçamentos ministeriais, contas anuais e outros documentos de planejamento e controle) devem:

1. permitir uma comparação sistemática entre cifras e resultados a serem atingidos;
2. incluir resumos multianuais de indicadores de desempenho e resultados;
3. possibilitar a elaboração de comparações entre organizações similares; e
4. fornecer uma sinopse das conclusões que podem ser tiradas dos indicadores de desempenho ou resultados, e os resultados da avaliação das políticas.

“Inserção” administrativa e gerencial adequada

De acordo com o Tribunal de Contas, a “inserção” – ou melhor, a falta de inserção – de indicadores e os resultados da pesquisa de avaliação nos processos decisórios e orçamentários constitui a principal razão

pela qual as visões fornecidas por esses instrumentos não são adequadamente utilizadas. Uma importante desvantagem do método “de cima para baixo” para desenvolver indicadores de desempenho e resultados (para agradar o Ministério das Finanças), é que os dados dos documentos orçamentários são muitas vezes pouco utilizados nos processos decisórios sobre políticas e orçamentos. Parece haver um “telhado de vidro” entre os dados utilizados na administração da implementação das políticas (ou agentes da implementação), e os dados incluídos nos documentos orçamentários enviados ao Parlamento (Tribunal de Auditoria, 1997).

De forma ideal, os indicadores de desempenho e resultados utilizados na administração ou implementação “descentralizada”, e as informações usadas no âmbito central (inclusive no Parlamento) devem estar em consonância. ⁵ Além dessa complementaridade, os dados de desempenho e resultados (inclusive os resultados da pesquisa de avaliação!) devem estar ligados às etapas cíclicas das decisões sobre políticas e orçamento em todos os níveis do governo: serviços, ministérios e poder central/Parlamento.

5. Conclusões e discussão

Voltando à principal questão deste artigo: o novo estilo de orçamento, como claro expoente do movimento de gestão de desempenho, permite o emprego mais adequado dos dados periódicos (anuais ou cíclicos) e menos freqüentes sobre a produção administrativa e os resultados das políticas? Dos indicadores de desempenho e resultados e da avaliação das políticas? Na teoria: sim. Na prática, também, as perspectivas são positivas: pela primeira vez, os dados sobre resultados das políticas e desempenho administrativo estão no centro de todos os níveis de tomada de decisão do governo central. Existem, contudo, como diz o ditado holandês, alguns desagradáveis “obstáculos no meio do caminho”.

Abordagem racional-analítica: desqualificação ou vantagem estratégica?

Na teoria, o novo estilo de orçamento tem potencial para oferecer um ponto de partida quase perfeito para uma bem pensada combinação entre gestão de desempenho e avaliação de políticas. A principal razão para isso é que o novo estilo de orçamento adota a tripla indagação: “O que pretendemos atingir? O que faremos para isso? Quais serão os custos dos nossos esforços?” como ponto de partida. As respostas para estas simples perguntas constituem a linha vermelha que atravessa toda a gestão de desempenho e a pesquisa de avaliação do setor público: alguns dados estão disponíveis de forma regular, “com base no ciclo de planejamento e controle”, ao passo que outros dados requerem uma exaustiva investigação. Em um sistema bem ajustado, portanto, a pesquisa de avaliação tem duas funções:

1. completar as lacunas ou pontos cegos dos dados regulares relativos ao ciclo de planejamento e controle das políticas;
2. explorar as “credenciais” dos dados sobre desempenho regulares.

A função primordial e mais importante da pesquisa de avaliação é um tanto clássica: obter uma visão *ex post* dos efeitos líquidos, ou resultados finais, alcançados com as medidas das políticas e, se os resultados apontarem nessa direção, estudar possíveis pontos falhos da implementação, da fundamentação da política ou até mesmo do propósito do programa de políticas em questão. Neste particular, a pesquisa de avaliação contribui para as aspirações gerais de um governo voltado para resultados, ao tratar de “dificuldades técnicas” no campo da contribuição da produção (por ex., fornecendo informações sobre como modelar a causalidade; comparar com Davies, 1999). É amplamente reconhecido que os indicadores de desempenho e resultados,

mas principalmente a pesquisa de avaliação, podem ajudar a racionalizar, ou até mesmo aperfeiçoar o processo de alocação de recursos financeiros e humanos (por ex. Guth, 1998). A essência da proposta está em que o novo estilo de orçamento e contas anuais irá ligar de forma explícita os objetivos das políticas aos recursos. Ainda que apenas pela distribuição do orçamento, é necessária uma cuidadosa formulação dos objetivos em termos de informações de desempenho o que, por sua vez, requer programas de políticas bem projetados e bem elaborados. Uma vez que os documentos orçamentários estão abertos para o exame do público, será preciso que os elaboradores de políticas pensem com atenção nos objetivos e nos instrumentos de políticas públicas antes de entrarem em ação. Isto levará quase automaticamente a uma utilização mais ampla da pesquisa de avaliação *ex ante* e também *ex post*, inclusive análises quantitativas de custo/ benefício.

Ainda assim, o primeiro obstáculo no meio do caminho, o adágio segundo o qual “na toca do leão da política e da burocracia, as escolhas racionalizadas são devoradas, porém digeridas com dificuldade” continua válido (Le Blanc, 1982, em: Klaassen & Van Nispen, 1998). Desde os primeiros momentos, a avaliação das políticas foi atacada (e considerada irrelevante) exatamente devido à sua abordagem teórica, como que encastelada numa torre de marfim, com uma obsessão por fatos e cifras. Principalmente no “poldermodel” holandês, isto é, a Terceira Via *avant la lettre*, em que as decisões sobre as ações do governo estão sujeitas a toda uma variedade de procedimentos de investigação pública, e à aprovação de praticamente todos os grupos de interesse – o grau segundo o qual as reclamações sobre “escolhas racionais baseadas em conhecimentos objetivos” pode realmente determinar medidas com relação às políticas, parece limitado. Por outro lado, ao aparar as arestas das intenções e meios das políticas, o governo central poderia perfeitamente utilizar essa nova racionalidade para influenciar a produção de decisões tomadas em rede. Encontramos exemplos no campo da agricultura (políticas sobre adubos) e do meio ambiente (poluição sonora nas proximidades do Aeroporto de Amsterdam).

Acionando mecanismos de defesa

A pesquisa de avaliação torna possível “ir fundo” na composição de custos ou na qualidade de certos produtos e serviços e, em particular, o grau segundo o qual os indicadores de desempenho e resultados “pintam um quadro real” do desempenho (eficiência) e dos resultados (efetividade). Um dos riscos de se utilizar os indicadores de desempenho e resultados é a visão de dentro do túnel: a avaliação das políticas pode corrigir isto. Os questionamentos quanto aos objetivos das políticas públicas, à tradução dos objetivos em instrumentos e medidas, e à maneira pela qual os tomadores de decisão relatam (!) o progresso dos programas de políticas permanecem como fatores cruciais da razão de ser da avaliação das políticas, principalmente em um contexto de administração e políticas voltadas para resultados. Porém, como Johan Cruyff costuma dizer, toda vantagem tem sua desvantagem. O segundo obstáculo está relacionado a essa “racionalidade egocêntrica” dos sistemas de desempenho e indicadores de resultados. Se o resultado da pesquisa de avaliação indicar que o atual conjunto de indicadores “não pinta um quadro real” (e portanto deveria ser modificado), o avaliador terá de enfrentar uma defensiva institucional (ou rotinas defensivas - Argyris & Schön, 1978).

Mensuração de desempenho e resultados de políticas: responsabilização versus aprendizado

Uma função predominante do novo estilo de orçamento referente às políticas consiste na facilitação de uma forma mais clara e transparente de destinação de recursos e prestação de contas sobre o funcionamento financeiro e geral a nível departamental.

Os objetivos quantificados das políticas no novo estilo de orçamento tornam quase irresistível a emissão de um julgamento. Os documentos do novo estilo de orçamento tornam mais fácil a comparação

das intenções com os resultados das políticas e, desta forma, a determinação de deficiências ou “pontos fracos” (tanto em termos de eficiência administrativa ou efetividade de desempenho e políticas).

Aqui, também, surge um outro dilema clássico: ao prestar contas (sobre a regularidade da administração financeira, sobre o desempenho da sua organização, sobre a efetividade dos programas das políticas), as pessoas muitas vezes evitam admitir “erros”. Quando se trata de “boa governança” ou “transparência”, a prestação de contas (aos controladores, ao Parlamento, ao público) e o aprendizado voltado para as políticas são duas faces da mesma moeda. Na prática, contudo, podem ser duas moedas, e por conseguinte o terceiro obstáculo. Como demonstrou uma análise sobre o impacto do Tribunal de Contas da União Europeia nas políticas estruturais, a ameaça percebida dos “ávidos caçadores de falhas” pode levar a mecanismos defensivos bastante substanciais quanto ao comportamento dos formuladores de políticas (Van der Knaap, 1997). Além disso, a contínua focalização nas “deficiências” poderá levar à perigosa impressão de que o governo em questão não dá valor ao dinheiro. O que é mais sério, um modelo sem rédeas de “fazer-se picadinho” dos políticos benevolentes e/ou dos formuladores de políticas que são transparentes naquilo que querem atingir e com o quê, sem dúvida colocará a perder muito em breve o modelo de administração e políticas voltado para resultados.

Literatura:

Argyris, Chris & Donald A. Schön (1978), *Organizational learning: a theory for action perspective*, Addison-Wesley, Reading.

Blalock, Ann Bonar (1999), Evaluation Research and the Performance Management Movement, in: *Evaluation*, Volume 5, Number 2, April 1999, pp. 117-149.

Court of Audit (1997), *Informatievoorziening en kengetallen* (Provision of Information and Key Figures), SDU, The Hague.

Davies, Ian C. (1999), Evaluation and Performance Management in Government, in: *Evaluation*, Volume 5, Number 2, April 1999, pp. 150 – 159.

Dryzek, John S. (1993), Policy analysis and planning: from science to argument, in: Fisher, Frank & John Forester - *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Limited, London, pp. 213-232.

Guth, E. (1998), *The use of performance information and evaluation results in the context of budgetary decision making*, (Address to the first meeting of evaluation experts), European Commission (DG XIX views).

Klaassen, Henk L. and Frans K.M. Van Nispen (1998), *Policy Analysis in the Netherlands* (research paper), The Institute of Public Policy, George Mason University.

Knaap, Peter van der (1995), Policy Evaluation and Learning: Feedback, Enlightenment or Argumentation?, in: *Evaluation*, Volume 1, Number 2, October 1995, pp. 189 –216.

Knaap, Peter van der (1995), *Lerende overheid, intelligent beleid - De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadviesing voor de Structuurfondsen van de Europese Unie* (Learning government, wise policies - The lessons of policy evaluation and policy advice for the Structural Funds of the European Union), Uitgeverij Phaedrus, The Hague.

Knaap, Peter van der, Margré Jongeling and Kees van Dijkhuizen (1999), Begroten en verantwoord met beleid (Policy-oriented Budgeting and Accounting), in: *Beleidsanalyse* (Policy Analysis), Volume 1999, Number 1, pp. 5 – 14.

Leeuw, Frans L. (1997), Prestatie-indicatoren in de publieke sector (Performance indicators in the Public Sector), in: *Overheidsmanagement*, Volume 1997, Number. 1, pp. 8-12.

Ministry of Finance (1994; 1998), *Frame-of-reference for policy evaluation instruments*, The Hague.

Ministry of Finance (1998), *Miljoenennota 1999*, SDU, The Hague.

Ministry of Finance (1999), *Voorhoedeprojecten prestatiegegevens en beleidsevaluatie* (Vanguard projects performance indicators and policy evaluation), Directorate of Budget Affairs, The Hague.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1997), *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, OECD/PUMA (OCDE/GD(97)50), Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999), *Performance management and financial management - how to integrate them?*, OESO/OECD (PUMA/SBO (99)4), Paris.

Osborne, D.E. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading.

Parliament (1999), *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (From Policy Budget to Policy Annual Account), SDU, The Hague.

Pröpper, I.M.A.M. (1987), *Beleidsevaluatie als argumentatie* (Policy Evaluation as Argumentation), in: *Beleidswetenschap* 1987, Nr. 2, pp. 113-136.

Rijksvoorlichtingsdienst (State Public Information Service) (1998), *Het Kabinet-Kok II* (Government Agreement of the second Kok Cabinet), SDU, The Hague.

Sorber, Bram (1999), *Performance Measurement in the Central Government Departments of the Netherlands*, in: Arie Alachmi (Ed.) - *Performance & Quality Measurement in Government*, Chatelaine Press, Burke.

Peter van der Knaap é o chefe de divisão do Departamento de Avaliação de Políticas do Ministério das Finanças da Holanda em Haia. Seu principal interesse de pesquisa está no aprendizado voltado para as políticas e no papel da avaliação de políticas nesse contexto. Em 1997, o autor obteve o seu PhD sobre este assunto na Universidade Erasmus em Rotterdam.

Este artigo foi escrito originalmente para a *Evaluation Society Conference* do Reino Unido em 1999 (Edimburgo). As opiniões apresentadas nesta contribuição são do próprio autor e não devem ser atribuídas ao Ministro das Finanças da Holanda.

Notas:

¹ O Tribunal de Auditoria da Holanda chegou à mesma conclusão em seus relatórios (publicados em 1997 e 1998) sobre "Apresentação de Informações e Principais Cifras" ("Informatievoorziening en kengetallen").

² Nos Orçamentos do Ministério de 2000, 93% dos itens de linha selecionáveis são ilustrados com indicadores de desempenho; 71% dessas informações estão de acordo com os padrões de qualidade do Ministério das Finanças.

³ Para esse fim, as agências utilizam o sistema de receita e despesa e podem reservar recursos que não foram gastos. Para adquirir o status de agência, as divisões departamentais precisam satisfazer três requisitos. Em primeiro lugar, os seus produtos e serviços devem ser mensuráveis (em termos de custos e de qualidade). Em segundo, devem ter um relatório apresentado por auditor não qualificado. Finalmente, deve haver a real possibilidade de que o serviço possa funcionar com muito maior eficiência – ver Ministério das Finanças, 1998.

⁴ Ver o relatório "Adiante com os resultados", Modelo de Agência 1991 – 1997 ("Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997"), Ministry of Finance, 1997b.

⁵ O grau de especificidade, sem dúvida, irá variar bastante: as necessidades de informação dos gerentes locais e dos Membros do Parlamento são e sempre serão diferentes. Ainda assim, as "traduções" deverão ser possíveis: se, por exemplo, o Parlamento desejar reduzir o número de presos que fogem da cadeia, deverá ser capaz de traduzir essa necessidade "na linha ministerial" em revistas mais freqüentes e mais rigorosas na entrada das prisões.