

O orçamento versus o gerenciamento por resultados no serviço público

Wirla Cavalcanti Revorêdo

Como é de conhecimento geral por parte dos que lidam de alguma forma com o orçamento – gestores públicos, legisladores, os órgãos de controle interno e externo – o orçamento tradicional, baseado em recursos (meios oferecidos, do inglês “*inputs*”), isto é, receitas e despesas, não oferece ao cidadão comum (interessado em saber como está sendo processada a prestação de contas dos recursos que saem do seu próprio bolso, através dos diversos tributos), nem ao gestor público comprometido com a efetividade e eficiência dos programas de governo, a devida *accountability* (prestação de contas). Pois, imaginar que este sistema tradicional de orçamento, na maioria das vezes arcaico e baseado nos meios (podendo-se citar os exemplos dos controles de diárias concedidas a funcionários ou de ligações a cobrar de um órgão prestador de serviços externos no interior de um Estado) em detrimento do resultado, possa permitir uma melhor prestação de contas que aquela de quantificação de metas estabelecidas em programas de governo e seus impactos na sociedade é uma grande ilusão.

Por este e outros motivos, nos últimos anos, tem-se falado bastante em Estado gerencial e empreendedor, se cabe ao Estado um papel mais intervencionista, além das tão comentadas reformas – a do Estado, a tributária e a previdenciária. Na esfera federal, desde os idos do então ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira, no primeiro mandato do Presi-

dente da República, à época, Fernando Henrique Cardoso, em que foi proposta a Emenda Constitucional referente à reforma administrativa, e aprovada em 1998, pôde-se observar o embrião deste espírito gerencial: como deve proceder a nova Administração Pública.

Não se querendo entrar no mérito da questão da reforma do Estado, e voltando ao papel do orçamento e sua *accountability*, cabe ao Tribunal de Contas, como órgão responsável pelo controle externo, atribuído pela Carta Magna (na prática, representante legítimo dos cidadãos como órgão fiscalizador), chamar a si a responsabilidade de verificar os resultados dos diversos programas de governo. Para tanto, é mister o uso de indicadores quantificáveis das metas concernentes a esses programas.

Este gerenciamento por resultados sendo utilizado precipuamente pelos próprios gestores públicos e também pelos órgãos de controle, mediante auditoria voltada a resultados, poderia ser tratado sob pontos de vista distintos, seja por resultados quantificáveis, utilizando-se indicadores (*serviços oferecidos*, do inglês “*outputs*”), seja através de resultados voltados ao usuário (*impactos*, do inglês “*outcomes*”), definindo-se o sentido da ação do serviço público. Existem diversas vantagens ou desvantagens seja sob a ótica dos *serviços prestados*, seja sob a dos *impactos*, tais como:

* Técnica de Auditoria das Contas Públicas, contadora, pós-graduada em Contabilidade e Controladoria Governamental e professora-substituta de Orçamento e Finanças Públicas da Universidade Federal de Pernambuco.

Serviços Prestados		Impactos	
Vantagens	Desvantagens	Vantagens	Desvantagens
Conhecimento prático dos serviços prestados	Mensuração do que se faz possivelmente maior do que se deveria fazer	Maior sentido à ação dos funcionários	Impactos finais difíceis de mensurar
Responsabilidade clara	Concentração sobre o curto prazo mais enfaticamente que as escolhas nos médio e longo prazos	Mecanismo de <i>feed-back</i> relativo às ações	Indefinição da responsabilidade quando não se pode determinar uma pessoa relevante sobre o impacto
Custos calculáveis	Mentalidade de obediência maior que a de inovação	Maior criatividade na execução realizada pelos funcionários	Indefinição da responsabilidade quando não se pode determinar uma equipe que tenha influência relevante sobre o impacto

Tentando-se raciocinar de uma forma mais pragmática, há três etapas a serem seguidas, quais sejam:

- 1) o gerenciamento dos interesses e expectativas das partes envolvidas pela Administração Pública, ao tratar-se da questão – “*o que fazer?*” e “*para quem?*”;
- 2) a definição da lógica de intervenção, permitindo o esclarecimento das escolhas de execução dentro de uma gama de alternativas possíveis, ou seja, o “*como fazer?*”; e
- 3) após ter definidas as ações, classificá-las por prioridades dentro de uma perspectiva de questionamento, surge a questão – “*qual o meu valor agregado?*”, isto é, “*como fazer o que nenhum outro prestador pode fazer, nas mesmas condições de eficácia e equidade?*”.

Para responder estas perguntas, nada melhor que a avaliação do desempenho das atividades desenvolvidas. E, para tanto, o uso de indicadores de desempenho serviriam como base da memória, pois, sem a mensuração de desempenho, os servidores tenderiam a esquecer quais são as atividades e/ou como elas são produzidas. Todavia, é claro que não seriam apenas quantitativos numéricos, mas sim, acompanhados de interpretações por análises qualitativas. Já que, a ausência de indicadores não permitiria uma base objetiva para reflexão, entretanto, apenas opiniões subjetivas não são passíveis de se apoiarem em dados; sendo, operacionalmente, o caminho lógico na execução de um projeto de serviço tendo que passar primeiramente pelos objetivos, para depois se chegar às estra-

tégias de execução, observando-se os indicadores quantitativos existentes, a fim de finalizar com os indicadores quantitativos e quantificáveis desejados, além dos próprios indicadores qualitativos.

No entanto, vale salientar que o serviço público não determina sozinho suas prioridades, porém, elas devem corresponder a uma expectativa seja do governo seja do usuário, sendo o uso de parcerias, entre o Estado e a sociedade civil, um meio de imprimir força à capacidade de ação do serviço público, pois o Estado, por falta de meios e de legitimidade, não pode mais impor, salvo em certas áreas muito regulamentadas. Do mesmo modo, inversamente, o Estado não pode distribuir subsídios sem a devida prestação de contas, já que feriria não só o pensamento da opinião pública, como também à utilização dos recursos públicos sem a aplicação adequada, legal, econômica e transparente. Para que sejam bem-sucedidas estas parcerias, supõe-se uma mudança nos modos de agir e de qualificações dos servidores do serviço público, tais como: a capacidade de formular resultados, sistemas que assegurem qualidade, e técnicas de gerenciamento de contratos. Da mesma forma, as parcerias supõem, também, uma mudança das associações da sociedade civil que devem profissionalizar-se financeira e competentemente, bem como em termos de acesso à informação e à pesquisa.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ARDANT, Gabriel. **Gestão Pública por Resultados – Quando o Estado se Compromete**. São Paulo: Revan, 1999.