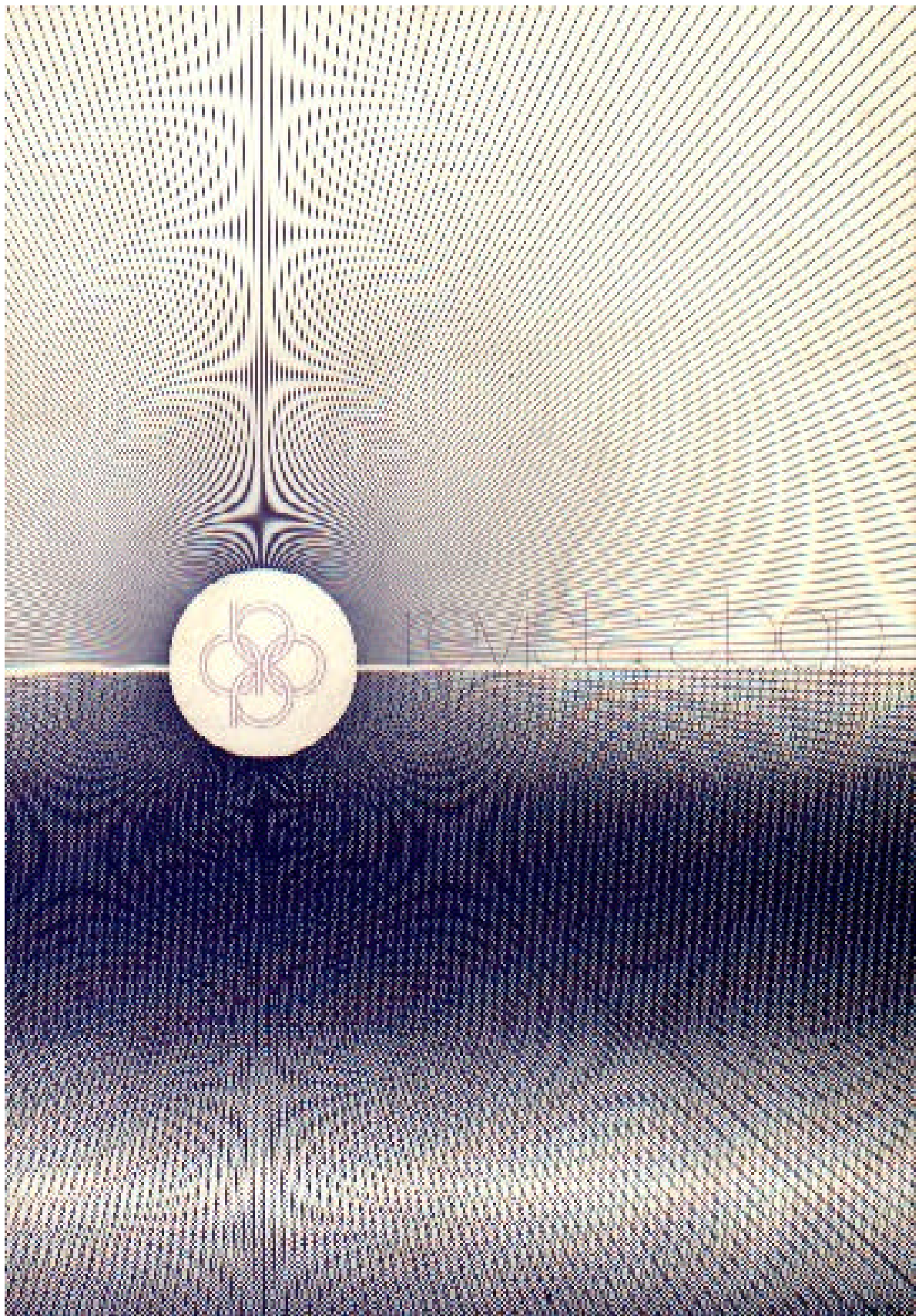




DADOS TÉCNICOS

Projeto e diagramação

Guima

Composição do texto:

Helvética 696, corpos 10/12, 8/10 e 6/8

em máquina Linotipo

Composição de títulos:

Grotesca corpo 16

Tintas:

Capa Azul Claro nº 271 e Escuro nº 274 (Pantone)

Texto, Supercor preto nº 000

Papel do texto:

Offset Chambril linha d'água, branco, nacional, 75 g

fabricado pela Champion

Papel da capa:

Papel Couchecote, 180 g

Fabricação Brasilcote

Encadernação:

Brochura

ESCOPO EDITORA

Impresso em Brasília — DF — Brasil

Tiragem:

5.000. exemplares.

A REVISTA ABOP é uma publicação quadrimestral da Associação Brasileira de Orçamento Público.

Conselho Diretor

Presidente — **Antonio Alves de Oliveira Neto**

Vice-Presidente — **Nelson Machado Fagundes**

Diretor de Coop. Técnica — **Antonio Pinto de Moraes Netto**

Diretora de Doc. e Publicação — **Ana Maria Rabelo de Castro**

Diretor de Pesquisa — **Tildo Noelmo Tombini**

Auditor — **Noraldino de Oliveira Diniz**

Secretário-Executivo — **José Paulo Mendes de Oliveira Castro**

Conselho Deliberativo

Presidente — **Luiz Carlos Carneiro da Paixão**

Vice-Presidente — **Maércio José Ceregatti**

Revista ABOP

Coordenação de Edição — **Aguinaldo Elias Guimarães Jr.**

Redação — SCS — Edifício Palácio do Comércio, salas 801/4

Brasília — DF — Cx. Postal 040162 — Tel.: 224-2613

Os artigos assinados exprimem as opiniões dos respectivos autores e não necessariamente as da Associação Brasileira de Orçamento Público.

As matérias da Revista podem ser livremente transcritas, observada, porém, a ética autoral que determina a indicação precisa da fonte.

REVISTA ABOP
Volume 4, Nº 1
Janeiro/Abril 1978

SUMÁRIO

Aperfeiçoamento das Técnicas de Avaliação de Desempenho na Administração Publica: Uma Contribuição.....	04
A Dívida Pública e suas Implicações no Mercado Financeiro.....	76
Orçamento-Base Zero.....	118

Aperfeiçoamento das Técnicas de Avaliação de Desempenho na Administração Pública: Uma Contribuição

**Comissão de Coordenação e Implementação de
Técnicas Financeiras — COCITEF**

Pseudônimo utilizado: Adhemar e João

I - OBJETIVO DO TRABALHO

Já transcorreu um longo espaço de tempo desde que as atividades do setor público, pelas modestas dimensões por ele apresentadas, permitiam que tanto os formuladores quanto os executores da política governamental se dessem ao luxo de ignorar os problemas de eficiência da administração pública.

No processo de desenvolvimento do País, temos presenciado, concomitante ao marcado crescimento do setor público, o desenvolvimento e difusão de métodos de análise e sistemáticas de utilização dos vultosos recursos mobilizados pelo Governo.

Assim é que as técnicas de planejamento governamental foram sendo gradativamente aperfeiçoadas, para fazer face aos reclamos desenvolvimentistas, e gerou uma aceitação da necessidade de se proceder a uma mudança efetiva nas técnicas utilizadas para a orçamentação pública.

Como é sabido, até a metade da década de 60 era adotada no Brasil uma sistemática orçamentária com ênfase nos objetos de despesa. Destarte, as autoridades do Governo dirigiram suas preocupações para o aperfeiçoamento dessas práticas, centrando-as no relacionamento entre planos e orçamentos. Tais manifestações visaram, pois, à instituição da sistemática de orçamento-programa no Brasil.

No orçamento-programa está embutido um enfoque gerencial: seu traço característico é o de auxiliar os administradores na avaliação da eficiência operacional das unidades organizacionais.

Além das necessidades comuns a um orçamento convencional, apresentado segundo objetos de despesa, a estrutura do orçamento-programa reclama por informações fidedignas, segundo os programas e atividades desenvolvidos. Tais informações devem ser apresentadas de forma tal que permitam o controle eficaz de operações e dos recursos nele empregados, e mostrem o progresso do trabalho executado visando ao atingimento das metas planejadas.

Muito embora a preocupação central desta sistemática orçamentária seja a de propiciar aos administradores o fornecimento de dados para verificação dos custos e análise de desempenho organizacional, e a despeito de o orçamento-programa vir sendo

elaborado a nível de Governo Federal desde 1966, praticamente não foi registrado qualquer avanço no que se refere à quantificação dos custos e do respectivo produto nos diferentes programas de Governo. Algumas pesquisas desenvolvidas colocam este fato em evidência¹.

O presente trabalho se centra, pois, na questão de avaliação de desempenho, embutida na sistemática de orçamentação adotada no País. O objetivo deste estudo, portanto, é o de explorar aspectos tais como confiabilidade, técnicas e pré-requisitos necessários à mensuração de produtividade em operações desenvolvidas pela Administração Federal Direta, e examinar as possibilidades de aplicação prática dos informes sobre produtividade, no controle gerencial dessas unidades governamentais. A utilização dos dados de produtividade pode ser de auxílio considerável na análise e avaliação das necessidades de pessoal e de recursos orçamentários, e pelo mesmo motivo podem contribuir para se obter projeções de recursos necessários para exercícios subseqüentes, de modo mais eficiente e mais econômico.

Particularmente, com a ajuda dos dados de produtividade, pode ser possível fazer estimativas em termos de volume de produtos finais projetados, taxas de produtividade antecipadas e custo de recursos utilizáveis na produção. As análises empreendidas e as decisões tomadas com respeito a cada um desses três componentes, concorrem para a racionalização do processo de revisão orçamentária.

¹ Referimo-nos aos trabalhos de Fernando Rezende da Silva — Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Estrutura Funcional da Despesa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), especialmente a parte II, págs. 53-90 e Fernando Bessa de Almeida, "Fiscalização Financeira e Orçamentária na Constituição de 1977", Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, nº 1, volume 7 (janeiro-março de 1973).

II - METODOLOGIA UTILIZADA

Este trabalho enfoca a problemática de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal Direta, no que concerne à utilização de recursos orçamentários para o atingimento dos fins pretendidos.

Preliminarmente, pareceu-nos necessário fazer um retrospecto das diretrizes utilizadas no planejamento governamental. De uma ótica geral, a elaboração de planos de Governo pressupõe a existência de linhas diretivas para orientar o fluxo de recursos do setor público para atividades eleitas como importantes para o desenvolvimento do País. Os custos de uma dada alternativa de ação se consubstanciam em um determinado montante de recursos que não poderão mais ser utilizados para outras finalidades. É importante considerar então que essas utilizações sejam as que melhores benefícios potenciais proporcionem. Uma análise breve dos primeiros esforços de planejamento no Brasil nos permitirá sacar algumas conclusões sobre os pontos citados, em especial no que concerne ao relacionamento entre planos e orçamentos, isto é, nos objetivos escolhidos como propósitos da ação governamental e o montante de recursos disponíveis com que contava para o desenvolvimento destes planos.

Dentro dessa mesma linha de idéias, enfocamos os processos de planejamento de Governo nas décadas de 50 e 60. De acordo com este entendimento, veremos que os aspectos de planejamento no País não nasceram prontos e acabados. Muito ao contrário, a planificação surgiu eivada de lacunas e incorreções, não só com respeito à precariedade das técnicas utilizadas na elaboração dos planos como quanto - e principalmente - ao tratamento dispensado à questão orçamentária. Nada obstante, as técnicas de planejamento foram sendo gradativamente aperfeiçoadas, até se atingir um apreciável grau de refinamento e de propriedade na sua utilização. Entretanto, um instrumental orçamentário com elas condizente só se tornou palpável mais recentemente, quando da implantação da sistemática do orçamento-programa.

Ainda que decorrido um considerável lapso de tempo desde sua implantação, não se pode dizer que o conjunto de técnicas utilizadas na elaboração do orçamento-programa tenha sido totalmente assimilada. Muito menos se pode dizer da filosofia

subjacente à novel sistemática. Todo esforço inovador requer um espaço de tempo para que a maturação se processe e se possa auferir completamente dos benefícios e desenvoltura por ele prometidos. Historicamente, esta hipótese pode ser comprovada a sobejo. É mais uma razão de ser dos dois primeiros itens de nosso trabalho, quando procuramos examinar a evolução do pensamento de planificação no Brasil.

Quer nos parecer, entretanto, que é chegada a hora de penetrar mais a fundo e explorar outras possibilidades permitidas pelas linhas básicas do sistema de orçamento-programa. A avaliação de desempenho se nos apresenta como uma patente necessidade. Ainda inexiste um sistema que permita estabelecer padrões de comportamento dos diversos órgãos da administração pública no tocante à eficiência de seus gastos orçamentários. Nossa meta imediata consiste em colocar algumas estruturas básicas e levantar os arca-bouços e marcos conceituais dentro dos quais se possa erigir um sistema de trabalho.

A preocupação com os pré-requisitos, sistemática e elaboração de um sistema de avaliação de desempenho é o objeto dos itens restantes deste trabalho, primeiramente numa visão mais genérica, quando diferenciamos entre os conceitos de eficiência e eficácia das políticas governamentais, e colocamos pontos preliminares para o entendimento do conceito do produto final. Em seguida, estendemo-nos em considerações sobre a metodologia a ser utilizada na mensuração dos insumos que entram na produção e dos produtos que a organização desenvolve, básica para a montagem de um sistema mais amplo de avaliação de desempenho. São também consideradas as eventuais aplicações do instrumental estatístico para mensuração de certas fases do desenvolvimento do trabalho. Posteriormente, são feitos alguns comentários adicionais complementares, abrangendo aspectos de práticas gerenciais e de envolvimento nas questões orçamentárias na Administração Pública.

Este é o núcleo do que se contém na parte mais específica do nosso trabalho. Como já explicitamos, as lacunas existentes neste campo específico reclama um estudo bastante acurado. Sinceramente não julgamos que se deva construir desde já uma estrutura sofisticada para a avaliação de desempenho, levando em consideração que, neste aspecto particular, muito pouco temos caminhado.

Destarte, nosso trabalho tem pretensões modestas: consideramo-nos satisfeitos em debater as diversas técnicas de mensuração utilizáveis para finalidades gerenciais e orçamentárias.

Além disso, e sempre que possível, construímos exemplos para mostrar a facilidade com que estas técnicas podem ser utilizadas e os benefícios que delas poderão advir para o desenvolvimento do País, no que concerne à obtenção de um instrumental que carreie maior racionalidade no uso de recursos escassos.

III - DESENVOLVIMENTO DO TEMA ESCOLHIDO

1. ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO: ESTÁGIO INICIAL

1.1 As modificações do papel do Estado na economia

A preocupação com os problemas de crescimento econômico reflete, em última instância, a ambição do homem de atingir níveis crescentes de progresso material e bem-estar. Ao país desejoso de atingir um estágio de maior desenvolvimento é imposto um ônus considerável, por serem muito extensas as exigências das necessidades a satisfazer e extremamente limitados os recursos com que conta. Dentro deste contexto exige-se, pois, que se disponha de um bom planejamento, propiciando o uso ótimo dos recursos disponíveis.

Num país em franco processo do desenvolvimento, como o Brasil, os aspectos de distribuição de recursos escassos e o de planejamento do desenvolvimento mostram, durante todo o tempo, uma manifesta interdependência. “O programa de desenvolvimento determina a necessidade de alvitrar, dentre os diferentes tipos de gastos, quais os julgados mais importantes, tanto para adoção junto ao setor público quanto para serem encorajados no setor privado. Este fato determina a linha de política global requerida, enquanto que o grau de desenvolvimento já atingido determina em grande parte o montante de recursos, proveniente de impostos previstos para serem arrecadados”².

O desenvolvimento econômico constitui-se, primordialmente, numa tarefa empreendida pelos próprios países em desenvolvimento³. Além de desejar uma ampla participação popular no processo desenvolvimentista, os governos estão cada vez mais

² Ursula Hicks - Development Finance: Planning and Control (New York: Oxford University Press, 1965), pág. 8.

³ A questão de desenvolvimento econômico - requisitos, obstáculos, características, estágios - acha-se bem documentado em Alexander Gerschenkron — Economic Backwardness in Historical Perspective (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962) e em Norman Buchanan e Howard Ellis — Approaches to Economic Development (New York: Twentieth century Fund, 1955), especialmente págs. 301-350.

conscientes de que os recursos orçamentários disponíveis para empreender todo um extenso leque de tarefas e para satisfazer às necessidades e requisitos indispensáveis à continuação do processo precisam ser eficiente e eficazmente alocados. Nesse sentido, cumpre ao governo a tarefa de planejar a alocação dos recursos escassos existentes dentro da economia - tarefa essa que se consubstancia em última análise na formulação da política econômica com o escopo de levar a cabo mudanças na estrutura econômico-social do País.

Até a década de 30, a presença do Estado na economia caracterizava-se pelo pouco interesse em planejar o desenvolvimento - particularmente a industrialização do País -, muito embora isso não signifique que jamais tenha adotado uma política consciente em defesa de determinados setores da economia. Parece inconteste, entretanto, que as mudanças institucionais acontecidas durante os anos 30 (meados e final da década), resultaram do intuito do Governo em proteger a economia total do impacto da depressão mundial, apoiando e acelerando conscientemente o processo de industrialização brasileira⁴.

O elenco de medidas então adotadas pelo Governo não só colocou o País no caminho da industrialização, como também conduziu a uma expansão e a uma mudança do papel do Estado dentro da economia. Parece que o efeito depressivo exercido pelas crises externas sobre a estrutura econômica do País teria concorrido, talvez indiretamente, para a ocorrência de um desdobramento e crescimento de importância das atividades estatais. Assim é que, como veremos, essa participação do setor público em diferentes esferas da economia vai se revelar de modo crescente a partir da década de 30, criando gradativamente condições para um inter-relacionamento entre a atividade privada e a governamental — não só no campo da poupança e do investimento, mas também especificamente na criação de insumos básicos para produção industrial, e em alguns setores industriais, em papel complementar⁵.

⁴ Este ponto de vista é defendido por Wilson Suzigan e Anibal V. Villela - Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945 (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), Série Monográfica nº 10, especialmente págs. 161-199.

⁵ Alberto Venâncio Filho - A Intervenção do Estado no Domínio Econômico (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968).

O fato de a atuação do Estado na economia brasileira vir ganhando importância e complexidade crescentes fica caracterizado quando se compara a elevação dos dispêndios governamentais com o percentual do Produto Interno Bruto. Estimativas recentes⁶ para o ano de 1969 qualificaram em 34% este percentual de participação direta; e, com a inclusão das empresas governamentais, o dimensionamento do Estado na economia brasileira atingia um percentual equivalente a 50% do Produto Interno Bruto. Considerado apenas em seu papel de empresário, a ação do Estado em 1969 representava 16% do PIB. Naquele período o setor governo contribuiu com 60,6% do investimento fixo do País (investimento direto do Governo e investimento das empresas governamentais). Somente estas últimas se responsabilizaram por 26,7% do total de investimentos - valor não muito inferior aos 39% representados pela totalidade das empresas privadas (nacionais e estrangeiras).

Outros cálculos, efetuados com base nas Contas Nacionais, indicam que o percentual de participação das despesas governamentais aumentou de 19,4% em 1949 para 27,7% em 1973, tal como reproduzido no quadro a seguir⁷.

⁶ Werner Bear, Isaac Kerstenetzky e Anibal Villela - "As modificações do papel do Estado na economia brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, dezembro de 1973.

⁷ O quadro estatístico foi extraído de Carlos Langoni - A Economia da Transformação (Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1975), pág. 180.

Despesa total do setor público como percentagem do Produto Interno Bruto: 1949, 1959, 1970-1973.

Anos	Participação no PIB %
1949	19,4
1959	21,6
1970	24,7
1971	24,9
1972	26,3
1973	27,7

Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Metodologia e Quadros Estatísticos. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Rio, set. 1974.

Esses números, por si só, sugerem por um lado que dificilmente o Brasil poderia ser classificado como um tipo clássico de economia de mercado⁸ e, por outro lado, põe a descoberto o fato, um tanto trivial, de que o governo federal gasta mais dinheiro, executa mais coisas e afeta mais pessoas atualmente do que há 25, ou mesmo há 10 anos atrás. Nada obstante, o registro de inovações e de expansão ocorridas nesse campo específico não possui muita uniformidade: ao contrário, o crescimento e prosperidade de programas individuais variou amplamente durante o período considerado. Alguns programas continuamente fecundaram, cresceram e tornaram-se mesmo acessórios ao sistema governamental. Outros parecem ter florescido apenas temporariamente, ao passo que um terceiro grupo de projetos tem a sua história ligada a um intermitente pontilhado de sucessos e fracassos, encontrando-se freqüentemente envolvidos na turbulência política.

No caso brasileiro, podemos observar que a complexidade sempre crescente das funções e responsabilidades entregues ao setor público - que, como se sabe, por exigência do próprio processo de desenvolvimento, foi-se colocando gradativamente no

⁸ Consulte-se Ricardo Cibotti e Enrique Sierra — El Sector Público en la Planificación del Desarrollo - Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica e Social - ILPES (México: Sigle Vinte e une Editores S.A., 1973), especialmente o capítulo I.

papel de protagonista na orientação e marcha deste processo - e a necessidade de coordenar e dar sentido e propósito comuns à ação do Estado em suas manifestações, atuaram como forças muito importantes para impulsionar a idéia e ação de planejamento. Firmou-se, paulatinamente, como “o meio mais indicado para alcançar e manter os critérios de uma diretriz de política administrativa de alto nível, pois, como nenhuma outra técnica, dispõe de elementos que facilitam o conhecimento mais preciso das situações a serem tratadas e dos instrumentos capazes de resolver os problemas sem dispersão de esforços, sem antagonismos, com eficiência e disciplina de execução”⁹.

1.2 O planejamento de Governo: sua germinação

Os primeiros esforços para o estabelecimento da planificação no Brasil ocorreram na década de 40, quando a industrialização do País atingiu o nível da consciência crítica. As primeiras experiências entretanto, não se constituíram num fluxo de acontecimentos passível de ser transmitido organizadamente: mais de uma vez os planos propostos não saíram do papel ou foram simplesmente abandonados pelos governos que sucederam àquele responsável pela elaboração¹⁰. Pode-se afirmar que a não continuidade administrativa na implementação desses primeiros planos constituiu-se num elemento perturbador da maturação técnica necessária para o gradativo aperfeiçoamento do sistema de administrar através de planos.

Como é sabido, o planejamento pode ser feito em diferentes graus de elaboração, abrangendo partes ou a totalidade da economia. O planejamento global busca proporcionar um enfoque amplo sobre o desenvolvimento da economia “fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores. Em sua fase inicial num país, porém, não pretende ser um diagnóstico das condições econômicas gerais... Começa geralmente com um programa de investimentos públicos que não é apenas uma previsão orçamentária. Esse programa

⁹ Paulo Camilo de Oliveira Pena - Introdução ao Planejamento na Administração Pública (Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, 1959), pág. 36.

¹⁰ Nelson Mello e Souza - “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas”, Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 2º semestre de 1968, pág. 63.

pode limitar-se a alguns setores estratégicos da economia, onde se percebe claramente que há desequilíbrio entre a oferta e a demanda. É o caso de investimentos em infraestrutura, como transportes, energia, educação, saúde, cujo crescimento pode ser planejado¹¹.

Relembremos as características dos documentos ligados a planos, formulados durante o decorrer das décadas de 40 e 50 no Brasil: o relatório Simonsen (1944-45) se coaduna melhor como uma proposta visando à coordenação e ao controle da economia brasileira; enquanto que as diferentes missões de cooperação internacional enviadas ao País, tais como a Missão Cooke (1942-43), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53) desenvolveram pesquisas analíticas da estrutura econômica brasileira ou um tipo de diagnóstico da situação do País (caso do primeiro citado).

Por seu turno, o Plano de Obras e Equipamentos, instituído formalmente pelo Decreto-lei n.º 6.144/43, refletia uma evidente conscientização da extrema vulnerabilidade da economia do País naquela época, pois que dispunha de obras de infraestrutura totalmente inadequadas para as finalidades de integração interna e possuía, ademais, uma estrutura industrial totalmente dependente de fornecimentos da indústria básica estrangeira. A ênfase do Plano estava totalmente voltada para a supressão dessas lacunas, ainda que, em si, ele fosse bastante embrionário: não constava qualquer explicitação de como alcançar a pretendida integração nem havia indicações referentes às alternativas de alocação de recursos financeiros e técnicos. Igualmente, não havia indicação de projetos com estudos de viabilidade adequados. Em suma, tratava-se de um documento em que eram manifestadas as intenções governamentais à época: seu maior mérito talvez resida em ter contribuído favoravelmente nas negociações para a instalação da Usina Presidente Vargas, da Companhia Siderúrgica Nacional.

O Decreto-lei nº 6.145/43 aprovou o orçamento especial para o plano proposto, com a previsão de recursos e a discriminação dos gastos a serem efetuados. Os estudos para sua elaboração foram realizados na Comissão de Orçamento do Ministério da

¹¹ Betty Mindlin L.afer - Planejamento no Brasil (São Paulo: Editora Perspectiva, 1970), págs. 16-17.

Fazenda: fato esse que realça a debilidade técnica representada pela ausência de unidades setoriais de planificação a nível de cada ministério ou organismo público, naquele período.

As alterações políticas ocorridas no Brasil, em 1945, levaram o plano, programado para uma duração quinquenal, tivesse sua vida reduzida para apenas dois anos, sendo profundamente alterado em 1945 e declarado extinto no ano seguinte.

Logo após terminada a II Guerra Mundial (1946), o Governo brasileiro adotou uma linha de política excessivamente liberal, que levou ao rápido esgotamento de nossas reservas cambiais no exterior, acumuladas durante o conflito mundial. Ainda que o governo empossado em 1946 parecesse não acreditar nas vantagens da planificação, decidiu aceder às pressões crescentes no sentido de colocar um disciplinamento no processo de desenvolvimento do Brasil, que ocorria de uma forma caótica naquele período. Premido pois pelas circunstâncias, o Governo afastou-se das linhas de ação política defendidas no período, buscando um tipo de ação coordenada em torno de objetivos a serem atingidos - relacionados com a crise do balanço de pagamentos, com os problemas aflorados no setor de transportes e energia e com o já aludido esgotamento das reservas cambiais - através de um programa de inversões planejadas.

O estudo foi levado a efeito no período 1946-50, por técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público. Como resultado surgiu o Plano Salte, restrito tão somente a quatro setores considerados cruciais para estímulo ao desenvolvimento econômico: saúde, alimentação, transporte e energia. O Plano “não continha uma estrutura ampla e abrangente, possibilitando a adaptação do todo às partes componentes, mas apenas uma meta geral de maior desenvolvimento econômico, a fim de produzir maior renda societária e melhor padrão de vida”¹².

Na sua elaboração, incumbiu-se determinado número de técnicos da responsabilidade do planejamento de uma área específica, relegando-se totalmente o aspecto de consolidação e de inter-relacionamento desses planos específicos em nível mais amplo. Tampouco foram indicadas responsabilidades executivas concretas com previsão de. datas, de recursos, de natureza e de condições dos trabalhos a executar.

¹² Robert T. Daland — Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro (Rio de Janeiro: Editora Lidador, 1969). pág. 47.

Como se não bastassem estas grosseiras imperfeições, acrescenta-se a imprecisão do esquema financeiro de que foi dotado no tocante às fontes de recursos. Cada setor, e, às vezes, cada parte do setor, produzia seu próprio plano, não relacionado ao de qualquer outro.

Essas metas, por sua vez, foram freqüentemente utilizadas como orientação para uma lista de iniciativas específicas. Além disso, o custo de realização de cada unidade do plano era simplesmente a soma total das quantias que cada grupo de trabalho julgava necessário para sua própria área particular de interesse.

É interessante sublinhar que, muito embora o DASP tivesse empreendido uma pesquisa grosseira **a priori** sobre as eventuais fontes de financiamento do plano, aquelas instituições haviam se comprometido, no total, com uma quantia bem aquém da necessária à implementação do Plano. Não havia pois qualquer relacionamento entre as necessidades reais de planejamento e as disponibilidades totais orçamentárias.

Não obstante, o Plano foi submetido ao Congresso Nacional, através da Mensagem nº 196, de 10-5-1948, documento em que o Governo especificava os objetivos gerais do Plano Salte para o desenvolvimento nacional e preconizava o período entre 1949-1953 como o de sua abrangência. Muito embora o Congresso, já no decorrer do exercício legislativo de 1949, houvesse apropriado a verba de 1.900.000.000 milhões de cruzeiros, necessária ao início dos programas, deixou, por imprevidência ou inexperiência, de dar sua autorização ao Plano em si. Somente em 1950 o Plano Salte foi oficialmente sancionado pelo Poder Legislativo.

Entretanto, logo se notou que disposições constantes num Decreto-lei de 1943 tinham sua aplicabilidade assegurada àquele esforço de planejamento. Segundo aqueles dispositivos regulamentares, cabia ao Ministro da Fazenda poderes para estabelecer o orçamento e gerir os fundos do Plano, com a aprovação presidencial. Em 1950, o Diretor-Geral do DASP, que cumulativamente exercia o cargo de Administrador Geral do Plano Salte, fazendo uso do seu poder de barganha política, conseguiu do Presidente que fosse atribuída, também ao DASP, a função orçamentária. Devido a isso, dois administradores públicos passaram a reivindicar o controle de gastos do programa: o Ministro da Fazenda e o Diretor Geral do DASP. O Presidente da República resolveu o problema, dando ouvidos ora a uma e ora a outra autoridade, segundo a sua predisposição e inclinação do

momento¹³.

Não é de estranhar, portanto, que em 1954 o Plano Salte tenha melancolicamente atingido seu final, sem que fossem cumpridos quaisquer dos seus objetivos.

1.3 Algumas considerações sobre os primeiros esforços de planejamento

Sem exceção, as primeiras experiências de planejamento no Brasil resultaram infrutíferas. Diversos fatores trabalharam nesse sentido: não só a inexperiência dos funcionários públicos de uma maneira geral, lidando com matéria nova e totalmente desconhecida; mas também o número insignificante de técnicos no assunto podem ser citadas como causas relevantes. Situam-se ainda como proeminentes as questões relacionadas a órgãos públicos que lutavam entre si pela detenção de fontes de poder e de **status** político, traduzidos na manipulação da gerência de recursos; à descontinuidade administrativa e à ausência de uma aceitação, por parte do Governo, sobre a necessidade de aplicação de métodos programáticos às atividades públicas para aperfeiçoar os mecanismos de decisão - instrumentos estes que são de primordial importância e utilidade na orientação do processo de mudança econômico-social do País¹⁴.

Há quem afirme que o processo de desenvolvimento econômico, em sua acepção mais ampla, pode ser considerado como um processo de aprendizagem. Enquanto que algumas técnicas são abandonadas, por se tornarem inadequadas ou não se ajustarem bem à situação; outras, mais novas, são adquiridas, gerando um ganho, sempre crescente na especialização e na interdependência do sistema global¹⁵.

¹³ Naomi Caiden e Aaron Wildawsky - Planning and Budgeting in Poor Countries (New York: John Willey & Sons. 1974), págs. 262-263.

¹⁴ Consulte-se o estudo de Ricardo Cibotti e Oscar Julian Bardeci — “Un Enfoque Critico de La Planificación en América Latina”, Transformación y Desarrollo: La Gran Tarea de America Latina, vol. II, Trabajos de Apoyo - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (México: Fondo de Cultura Económica, 1972). especialmente págs. 107-110.

¹⁵ Jesse Burkhead - Orçamento Público (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971). págs. 504-78.

A análise dos acontecimentos ocorridos no Brasil, no campo abrangente do planejamento - e no âmbito mais específico do orçamento público, que com ele se encontra a nosso ver intimamente relacionado - comprovam a veracidade dessa afirmação empírica. Assim é que, embora as primeiras experiências de planejamento tenham sido decepcionantes, os planos posteriores tiveram cada vez maior parcela de resultados positivos, e levaram a modificações profundas e posterior aperfeiçoamento gradativo na implementação e desenvolvimento das técnicas orçamentárias.

II - ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO: ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO

2.1 A ação de planejamento nas décadas de 50 e 60

Como vimos, nenhum resultado chegou a ser apresentado pelo Plano de Obras e Equipamentos e pelo Plano Salte, em períodos anteriores. O período de 1956-61, coberto pelo Plano de Metas, deve no entanto ser interpretado de maneira diferente. Em decorrência da maior complexidade de suas formulações - quando comparado com as anteriores experiências - e pelo impacto que causou, pode-se considerar o Programa de Metas como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. Apesar das grosseiras incorreções embutidas nas técnicas com que foi implementado (conforme examinaremos adiante), significou um audacioso passo na busca da implantação de um mínimo de controle centralizado e harmonia de decisões no processo de formulação de política econômica.

Para a atividade de planejamento, o Governo brasileiro convocou uma equipe de técnicos. Dos estudos desenvolvidos por este grupo, surgiu a percepção da importância dos cinco setores abrangidos pelo plano: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação.

Dentro de cada um desses setores foram preliminarmente estabelecidas metas quantitativas. Só depois disso, então, começou o verdadeiro planejamento, cabendo aos técnicos do Conselho de Desenvolvimento - primeira instituição destinada ao exercício do planejamento central no Brasil - fragmentar as trinta metas alvitadas em projetos específicos que o Governo deveria realizar. Esses objetivos foram continuamente testados e revistos durante a aplicação do Plano: o Conselho de Desenvolvimento acompanhava a realização de cada um deles, verificando cuidadosamente os relatórios que lhe eram encaminhados por todas as instituições diretamente empenhadas no seu atingimento. Essas verificações sistemáticas constituíram-se, por assim dizer, num

mecanismo de **feed-back** do Programa de Metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo¹⁶.

O relacionamento entre o Programa de Metas e a elaboração do orçamento foi mais de uma vez reconhecido pelo Governo, naquele período: “Na verdade, este programa, envolvendo a previsão de somas orçamentárias distribuídas em vários anos, representa um esforço para a sistematização da tarefa orçamentária”¹⁷.

Parece-nos, entretanto, que o papel do orçamento público, no que concerne à execução da política governamental, foi realmente, de importância muito relativa. A prática de orçamentos paralelos e o financiamento inflacionário imprimido pelo Governo para o atingimento de seus objetivos reduziram ao mínimo a importância desse instrumento de política. Igualmente, a ausência de uma autêntica programação de desembolso e os constantes déficits de caixa da União outorgaram ao Ministro da Fazenda um papel proeminente na execução orçamentária. Continuou-se, assim, “com os critérios tradicionais de desembolso por pressão e negociações políticas e não pela necessidade de enfrentar os custos de obras programadas”¹⁸.

Embora o Plano de Metas tenha representado um grande avanço sobre os esforços de planejamento antecedentes, isso não significa, de forma alguma, que não tenha sido eivado de lacunas e incorreções. Entre essas, cabe mencionar a ausência de preocupação técnica com a coerência interna entre as diversas metas, gerando, por conseguinte, um descompasso no seu cumprimento, já que elas não estavam inter-relacionadas nem integradas.

No que concerne à questão de financiamento do plano, as projeções econômicas elaboradas pelo pessoal ligado ao planejamento mostravam que o Brasil tinha

¹⁶ As referências sobre o Plano de Metas são abundantes. Consulte-se por exemplo. João Paulo de Almeida Magalhães - “Planejamento e Experiência Brasileira”, Revista Brasileira de Economia (vol. 16, nº 4, dezembro de 1962). págs. 14-15 e Celso Lafer - “O Planejamento no Brasil - Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)”. Planejamento no Brasil, Betty Mindlin Lafer (edit.) (São Paulo: Editora Perspectiva, 1970), págs. 31-47. Ver, ainda, Hélio Jaguaribe - Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1972), págs. 183-197.

¹⁷ Conselho de Desenvolvimento, Presidência da República - Programa de Metas, vol. I Introdução, Rio de Janeiro, pág. 60.

¹⁸ Nelson Mello e Souza - “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas”, Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 2º semestre de 1968, pág. 88.

capacidade de financiar os projetos em elaboração. Entretanto, logo se verificou que nem todos os fundos necessários aos investimentos programados estavam identificados com as fontes de financiamento, e “669 milhões (de dólares) aparentemente não estavam disponíveis de quaisquer fontes conhecidas”¹⁹.

Em terceiro lugar, caberia notar que não se fez o uso devido - coerente e integrado - de instrumental de política econômica (monetária, fiscal, cambial, salarial, etc.), preferindo-se a adoção de esquemas casuísticos para fazer face às pressões e contra pressões do momento.

Ao final do Plano de Metas havia ainda um longo caminho a percorrer em planejamento, apesar dos progressos bastante significativos que haviam sido colhidos durante o seu desenvolvimento.

Em 1961, o Governo, depois de anunciar seu plano de governo, criou, em agosto daquele ano, a Comissão de Planejamento Nacional - COPLAN. O Decreto que criou a Comissão estabelecia que o pessoal do Conselho de Desenvolvimento, que era o órgão de planejamento da administração anterior, fosse transferido para a COPLAN. Em vista da crise política ocorrente naquele período, esta diretiva não foi efetivada: conseqüentemente passaram a coexistir dois órgãos de planejamento nacional, encarregados da mesma responsabilidade. À diferença do Conselho de Desenvolvimento - que era um órgão de consultoria - a COPLAN pelo menos tinha responsabilidade formal para assegurar a coordenação do planejamento feito por diferentes entidades governamentais.

Embora existissem dois órgãos incumbidos do planejamento, naturalmente em competição, suas diretorias colegiadas praticamente consistiam das mesmas pessoas. Contudo, nenhum dos órgãos dispunha de pessoal suficiente para dar cumprimento aos seus misteres, e a crise política então reinante não permitia um clima favorável à deliberação e ao planejamento.

As contradições geradas pelo esquema de política governamental adotado anteriormente se aprofundavam: a inflação se acelerava; os déficits na balança de pagamentos tornavam-se progressivamente maiores; a lacuna existente entre receitas

¹⁹ Robert Daland - *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro* (Rio de Janeiro: Editora Lيدador, 1969), pág. 84.

tributárias da União e gastos públicos tornava-se cada vez mais ampla; a política cambial adotada, totalmente irreal dificultava sobremodo a exportação e tornava dramática a situação das contas com o exterior.

Foi em meio a esse clima que surgiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado apressadamente, por força das circunstâncias em que se debatia o País. Considerado a debilidade do suporte político do Governo e a turbulência que o envolvia, o pensamento de planificação quase pode ser colocado como uma prova de desespero do Governo e da ausência de saídas visíveis para a situação caótica em que se arrastava.

Numa síntese, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65) visava à manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto nacional, gradativa redução da pressão inflacionária, redução do custo social do desenvolvimento, melhor distribuição dos frutos e benefícios desse desenvolvimento e redução das disparidades regionais e de renda da população brasileira.

Este esforço de planejamento não chegou a se corporificar: cedendo às pressões e à grita de protestos contra a propalada conjugação de políticas monetárias, creditícia e salarial, objetivando conter a inflação, o Governo decidiu pura e simplesmente pelo arquivamento do Plano, antes de começar a aplicá-lo. Dada sua inexistência prática, a maior contribuição do Plano Trienal ao esforço de planejamento nacional está em que naquela época se buscava uma hierarquização dos problemas brasileiros; portanto o Plano se centrou como um esforço na transição para um maior conhecimento da realidade brasileira.

Numa visão retrospectiva da economia brasileira na década de 60, pode-se verificar que seu desempenho caracterizou-se por uma constante oscilação: “Como as taxas de crescimento alcançadas em 1960 e 1961 eram mais altas que a média de 6,7% observada no período 1956-62, esses anos pertencem ao período de elevada industrialização através da substituição de importações. O declínio começou em 1962 e a taxa média de crescimento no período 1962-67 não chegou a 3,7%. A produção industrial., que era o setor líder no período de substituição de importações nos anos 50 e que cresceu a taxas anuais médias de 10% entre 1950 e 1962, caiu para uma taxa anual

de apenas 3,2% no período 1962-1967”²⁰. Claramente, portanto, pode-se verificar que a partir de 1961, quando foi-se esgotando paulatinamente a possibilidade de substituição maciça de importações, a economia perdeu sua fonte de dinamismo interna e mergulhou numa fase de relativa estagnação.

Dentro desse estado de coisas, o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-66) representou uma resposta, de caráter pragmático, aos problemas econômicos de meados dos anos 60, no sentido de formular uma política econômica capaz de eliminar os pontos internos de estrangulamento que bloqueavam o crescimento da economia.

O objetivo precípua do PAEG foi, indubitavelmente, o combate ao processo inflacionário interno que dominava a economia brasileira. Além da gradual redução da inflação, visava à diminuição do déficit governamental, à redução dos desequilíbrios no balanço de pagamentos, ao aumento da capacidade de autofinanciamento do Governo através da receita tributária da União, de modo a permitir compatibilizar os investimentos programados com os recursos existentes.

No referente à diminuição do déficit governamental, dentro do período de três anos coberto pelo Plano, a despesa orçamentária foi reduzida de cerca de 8% em termos reais, ao passo que a receita tributária aumentou 45% em termos reais. Colocado dentro do contexto de política anti-inflacionária, essa medida teve a dupla virtude de reduzir o déficit orçamentário do Governo ao mesmo tempo em que reduzia o volume de renda disponível do setor privado, segundo os objetivos de contenção da demanda²¹.

Esse fato retrata a bem sucedida tentativa do PAEG visando a introdução de doses significativas de coerência quanto ao uso de instrumentos de política econômica. Um outro aspecto positivo foi o de procurar seguir linhas harmônicas e não conflitantes nas diretrizes de política fiscal, cambial, monetária e salarial, objetivando atingir as metas assentadas no planejamento. Com o término do período abrangido pelo PAEG, uma nova orientação foi estabelecida. Estas diretrizes vieram a lume juntamente com o que deveria

²⁰ Werner Baer — A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975), págs. 182-3.

²¹ Celso L. Martone — “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - (1964-1986)”. Planejamento no Brasil, Betty Mindlin Lafer (edit.) (São Paulo: Editora Perspectiva, 1970). págs. 82-84.

ser o Plano Trienal do Governo para o período 1968-1970, dentro do qual está inserido o Plano Estratégico do Desenvolvimento.

O Plano adotou um novo conceito de planejamento como instrumento básico de consecução da política econômica. Este tem o objetivo fundamental de aumentar a racionalidade e produtividade do sistema, no uso de recursos escassos. Para tanto, procura atingir, na medida do possível, uma especificação clara dos meios, a partir da explicitação das metas que serão atingidas. Nele se persegue dois objetivos básicos de política econômica: aceleração do desenvolvimento e contenção do processo inflacionário.

No diagnóstico da economia brasileira, dois problemas maiores foram apontados: o esgotamento das oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia brasileira.

No que concerne ao aumento de participação do setor público na economia - consequência pacífica das funções por ele desempenhadas no sistema econômico; quer pela implantação de uma infra-estrutura necessária ao desenvolvimento, quer pela prestação de serviços básicos à coletividade - torna-se importante assinalar o elevado custo de oportunidade embutido neste aumento de participação, devido à característica de o setor público possuir um baixo nível de eficiência na alocação de recursos, quando comparado ao setor privado.

Para coibir este fenômeno - isto é, conseguir uma diminuição do dispêndio do setor público como uma proporção do PIB - adotou-se como norma a diminuição dos gastos de custeio no total da despesa, com conseqüente aumento das despesas com investimentos em áreas definidas como prioritárias. No entanto, “os resultados conseguidos... não permitem afirmar que estes objetivos tenham sido plenamente atingidos. As despesas de custeio continuaram apresentando elevada participação no total do dispêndio, cerca de 63%, enquanto que as despesas com investimento continuavam com pequena participação, cerca de 37%, ou seja, ao mesmo nível de anos anteriores”²².

²² Denisard O. Alves e João Sayad - “O Plano Estratégico de Desenvolvimento – 1968 - 1970”, Planejamento no Brasil, Betty M. L.affer (editor) (São Paulo: Editora Perspectiva, 1970), pág. 100.

Como uma parte mais específica do planejamento, o Governo adotou, a partir de 1967, uma nova forma de lidar com a distribuição e financiamento do déficit governamental. A sistemática de realização dos gastos passou a distribuir os dispêndios do Governo durante todo o decurso do ano, de forma a minimizar a pressão exercida sobre os preços. As despesas do Governo passaram a ser realizadas mais intensamente no primeiro semestre, provocando um aumento do déficit neste período, cujo financiamento era realizado com recursos de caixa, que se encontravam ociosos junto às autoridades monetárias. Também neste período ocorreram mais profundas modificações na sistemática orçamentária: a implementação do orçamento-programa proporcionou ao Governo um instrumental mais eficiente de política, como veremos na parte seguinte.

Em suma, o Programa Estratégico de Desenvolvimento representou mais um avanço na experiência brasileira de planejamento. Na época de sua implementação já se colocava bem nítida a consciência da necessidade do planejamento das atividades governamentais, cuja importância na vida econômica nacional de modo algum permite uma ação desordenada.

Como temos visto, o planejamento do desenvolvimento exige a implementação de ações governamentais visando a determinar uma taxa de crescimento susceptível de ser alcançada à luz dos recursos disponíveis, para mobilizar as poupanças e orientar a alocação dos recursos no setor privado, e proporcionar a infraestrutura econômico-social necessária ao atingimento da meta de crescimento. Portanto, temos que, como objetivo de política, a alocação de recursos nos países em processo de desenvolvimento está intimamente ligada ao crescimento, de vez que é preciso assegurar que os planos de desenvolvimento reflitam recursos disponíveis ao invés de necessidades e aspirações impossíveis de serem alcançadas.

A necessidade de conservar-se planejamento e orçamento inter-relacionados é reafirmada pelo fato de os “recursos deverem ser atribuídos ao setor público e à formação de capital privado de modo a facilitar o crescimento equilibrado e todos os esforços devem ser feitos no sentido de assegurar que os recursos naturais e humanos, as poupanças e o equipamento de capital fixo sejam utilizados eficiente e eficazmente”²³

²³ Russell Mathews — “Budget Structure and Organization in Developed and Developing Countries”, Public Finance. Planning and Economic Development — Essays in Honour of Ursula Hicks — Wilfred L Davis (editor), (Londres: The Macmillan Press Ltd., 1973), pág. 233.

2.2 As modificações no papel do orçamento público

O crescimento do setor público brasileiro, como salientado na parte inicial deste trabalho, além de aumentar marcadamente o montante de recursos colocados à disposição do binômio planejamento-orçamento, carregou maior grau de responsabilidade para a administração pública do País.

Em todos os níveis da administração governamental, tornaram-se bastante elevados os riscos de uma manipulação inadequada dos recursos disponíveis.

De uma maneira geral, um considerável progresso foi conseguido no que concerne à questão de planejamento de Governo, durante as décadas assinaladas no presente trabalho (1940-1970). Parece-nos agora oportuno examinar mais detidamente as principais mudanças ocorridas no aspecto particular do orçamento público, partindo da aceitação de que o processo orçamentário é uma parte do processo global de planejamento²⁴.

O gradativo aperfeiçoamento das técnicas de planejamento concorreu, de modo decidido, para a aceitação da necessidade de se proceder a uma efetiva modificação nas técnicas utilizadas para a orçamentação pública.

Até a metade da década de 60, era adotada no Brasil uma sistemática tradicional de orçamento, com ênfase nos objetos de despesa. Com o rápido crescimento das atividades governamentais e com o aumento dos gastos públicos que, naturalmente isso acarretava, tornou-se cada vez mais difícil e dispendiosa a fiscalização exercida sobre as miríades de objetos e itens de despesa constante do orçamento. Além disso, perdia-se de vista a utilidade dos programas aos quais aqueles objetos de gasto e itens de despesa estavam alocados.

O sistema orçamentário vigente concedia prioridades especiais ao controle dos gastos públicos e à administração dos projetos em execução, em detrimento das funções de planejamento, a que o orçamento deveria estar vinculado.

²⁴ A aceitação desse ponto de vista parece pacífica. Veja-se, por exemplo, Armando Santos Moreira da Cunha e Bianor S. Cavalcanti - *Integration Between Public Enterprise and the Planning Process: a Comparative Perspective in Latin America* (Washington Public Affairs Center, University of Southern California, Term Paper PA 482, 1975), pág. 33. Consulte-se também Allen Schick - "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, 26:4 (dezembro de 1966), págs. 243-244.

Esclareçamos esta conceituação com maiores detalhes. Qualquer sistema orçamentário perfila processos de planejamento, administração e controle. Deste modo, define-se planejamento estratégico como o processo de decidir entre os objetivos da organização, na mudança destes objetivos, nos recursos utilizados para atingir tais objetivos, e nas diretrizes políticas que regulam a aquisição, uso e disposição desses recursos. O planejamento estratégico envolve a determinação de objetivos, a avaliação de rumos alternativos de ação e a encampação de programas selecionados. Por sua vez, o controle gerencial é o processo pelo qual os administradores se certificam de que os recursos foram utilizados eficaz e eficientemente na consecução dos objetivos da organização. Por último, o controle operacional é o processo de assegurar que tarefas específicas sejam executadas com eficiência e eficácia²⁵.

Pode-se verificar então que a cada nível de decisão corresponde uma bateria específica de informações e dados, dotados de diferentes estruturas, e que se destinam à satisfação das necessidades de gestão e do controle das operações, nos diversos níveis administrativos. As informações que se destinam a suprir as necessidades do planejamento estratégico têm significado diferente daquelas que vão servir ao controle gerencial nos níveis intermediários ou à gestão operacional, nos níveis mais baixos de qualquer organização.

Assim é que ao planejamento estratégico interessa obter informações sobre a mensuração dos benefícios sociais alcançados pela execução de um determinado programa, escolhido dentre diversos programas alternativos de ação. Para fins de controle gerencial, o **feed-back** que possibilitaria rever desvios dos programas implementados se circunscreve à mensuração de produtividade alcançada em determinados programas, para traçados de subseqüentes comparações. Quanto ao controle operacional, as medidas que lhe são úteis se atêm à mensuração do trabalho desenvolvido numa tarefa específica.

As idéias aqui esboçadas e os conceitos de eficiência e eficácia jogam um papel central dentro de nossas proposições e serão desenvolvidas mais profundamente na

²⁵ Robert Newton Anthony - Planning and Control Systems; a Framework for Analysis (Boston: Harward University Press, 1965), págs. 16-18.

parte III deste trabalho, quando examinaremos questões relacionadas com avaliação de desempenho.

2.3 O orçamento-programa: sua origem e finalidade

Nos anos 60 a inter-relação entre planejamento e orçamento passou, portanto, a ser reconhecida no Brasil. Dentro da concepção anterior de orçamento, os governantes brasileiros entendiam mais importante fazer o planejamento dos recursos necessários ao alcance dos objetivos pretendidos do que estabelecer o planejamento da utilização dos recursos disponíveis visando à consecução de objetivos viáveis.

A partir de 1967 - e em prosseguimento a uma tendência que já se vinha delineando desde 1964 - uma nova orientação foi dada à ação governamental. Essa nova diretriz possibilitou, de maneira efetiva, a criação de um instrumental que modificasse, amplamente, a anterior concepção de orçamento da União, transformando-o num instrumento de programação das atividades do Governo.

Naquela sistemática de orçamentação passou-se a enfatizar, especificamente, a classificação programática da despesa pública, com base em programas e projetos, sem que contudo fossem desprezadas as tradicionais classificações administrativas. Segundo o enfoque de um pesquisador, "tal forma de apresentação dos gastos governamentais proporciona uma interdependência entre dois tipos distintos de orçamento - o orçamento-programa e o administrativo. As dotações orçamentárias são atribuídas aos diversos programas, mas também aos vários órgãos da administração, de acordo com os elementos ou objetos da despesa. De outra maneira, não seria possível integrar, num único documento, a Administração Pública no planejamento econômico governamental"²⁶.

Colocou-se em prática, portanto, um modelo misto, que apresenta alguns elementos da visão gerencial do orçamento, ligados a outros aspectos, de caráter nitidamente econômico, com vistas à mensuração de modos alternativos de ação na formulação de políticas governamentais.

²⁶ Fernando Bessa de Almeida - "Fiscalização Financeira e Orçamentária na Constituição de 1967". Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, nº 1, vol. 7 (jan. - mar. de 1973), pág. 116.

Parece oportuno tecer alguns comentários sobre características preliminares do orçamento-programa, para melhor compreensão de sua natureza e finalidade. Primeiramente, dentro de tal sistemática orçamentária ocorre uma especificação precisa e análise profunda dos objetivos básicos dos programas dentro das funções centrais do Governo. As repartições públicas federais podem, através desse instrumental, se concentrar nos programas que estão executando, perscrutando, simultaneamente, quais são de fato os objetivos a que pretendem atingir com eles.

Através desse instrumental pode-se medir os custos totais dos programas para períodos maiores que um ano, através do orçamento plurianual de investimentos. Além disso faculta-se levar também em consideração os custos totais do investimento e as despesas de operação com ele relacionados - tanto indiretas quanto de manutenção. Finalmente, possibilita a análise de alternativas, com o fito de identificar aquelas que apresentam maior eficácia no alcance dos objetivos básicos - como especificados acima - e aquelas que permitam alcançar os objetivos pelo menor custo²⁷.

Embora todos esses pontos de vista possam parecer muito pacíficos, admitimos que algumas decisões - relacionadas ao planejamento estratégico do Governo, e envolvendo investimentos federais bastante vultosos - tenham sido tomadas com base no cálculo de custos para um único exercício financeiro; ou tenham sido amparadas no exame de um único projeto, isto é, sem levar em conta todas as alternativas viáveis.

Nada obstante, a preocupação com a aferição de custos e resultados é um dos pontos nucleares da aplicação das técnicas de orçamento-programa ao processo decisório a nível do Governo, considerando, inclusive, a seleção de projetos alternativos face à limitação dos recursos disponíveis. Mas, um tanto surpreendentemente, o Governo não tem usufruído de todas as vantagens concedidas pela adoção dessa moderna técnica. Assim é que, “embora o orçamento-programa venha sendo formalmente elaborado desde 1966, praticamente nenhum avanço foi registrado até agora no que se refere à quantificação dos custos e do respectivo produto nos diferentes programas. Por outro lado, na medida em que a necessidade de tais informações não é enfatizada pelos

²⁷ Charles L. Schultze — “A Importância da Análise de Custo e Benefício” — Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício — Casos, Textos e Leituras. Harley H. Hinriches e Graeme M. Taylor (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974), pág. 619.

órgãos responsáveis, o sistema estatístico não se preocupa em registrá-las de forma necessária à análise pretendida, o que além de não permitir a quantificação antecipada das prioridades, torna inviável a verificação posterior dos resultados obtidos, que seriam também úteis para a formulação dos programas futuros. Urge, pois, um esforço visando a desenvolver a produção das informações necessárias”²⁸.

Por conseguinte, pretendemos prestar uma colaboração, com este trabalho, para que a lacuna existente no campo de avaliação de desempenho seja satisfeita, no futuro. A nossa abordagem se circunscreve às técnicas que seriam utilizadas para se estabelecer uma estrutura de avaliação de desempenho, adequável à execução orçamentária e financeira na Administração Pública do **País**.

²⁸ Fernando A. Rezende da Silva - Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Estrutura Funcional da Despesa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), págs. 88-89.

III - AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: UMA VISÃO GERAL

3.1 A necessidade de uma estrutura de avaliação

Na ausência de indicadores financeiros de lucros e perdas, a necessidade de se ter em mãos um índice de desempenho global torna-se de máxima importância nas repartições públicas federais. Nas empresas privadas, as diretrizes sobre o que produzir e os incentivos para que a produção seja atingível com cada vez maior eficiência são proporcionados pelo desejo de se conseguir maior lucratividade dentro de um sistema de mercado. Além disso, as empresas podem avaliar seu sucesso a partir dos índices financeiros constantes nos balanços anuais. Entretanto, no setor público o sistema de custos e incentivos é diferente e, com muito poucas exceções, os administradores públicos não possuem um indicador geral que informe da eficácia de suas escolhas ou da eficiência com que as entidades sob sua direção desenvolvem seus serviços. Ao proporcionar medidas objetivas sobre produção e custos unitários, o desenvolvimento de dados sobre produtividade organizacional contribui também para melhor avaliação das escolhas no que concerne aos produtos a serem oferecidos ao público.

De uma maneira genérica, os programas de governo se concretizam em decorrência da execução de diversas tarefas, que constituem o trabalho necessário à obtenção de serviços e de produtos colocados à disposição do público. Ou, em outras palavras, os órgãos governamentais alcançam seus objetivos pela realização de programas que proporcionam a colocação de serviços e de produtos à disposição do público²⁹.

Para esta produção, as organizações empregam várias categorias de recursos - humanos, materiais e orçamentários - que definimos como insumos. A medida de desempenho organizacional é obtida através do quociente dado pela razão entre a produção de uma organização e o total de recursos nela utilizados.

²⁹ Jesse Burkhead — Orçamento Público (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971), págs. 182-186.

Quando se tenta implementar um sistema de mensuração para avaliar o desempenho de unidades governamentais da Administração Pública, cumpre distinguir preliminarmente a que níveis de organização o sistema pretende atingir.

Dentro da estrutura administrativa, a atenção do nível organizacional mais baixo se volta, principalmente, para a eficiência do trabalho realizado e para sua produtividade relativa, ou seja, quanto à maneira pela qual as unidades operacionais (digamos, seções ou serviços) se desincumbem das responsabilidades específicas que lhes são atribuídas, no desenvolvimento da produção de bens e serviços finais. Há, nesse caso, um interesse pelo controle operacional, isto é, quanto à mensuração do trabalho desenvolvido para a consecução de uma tarefa específica.

No nível intermediário, as atenções se dirigem especialmente para a produtividade das unidades subordinadas, com interesse secundário quanto à forma pela qual o trabalho está sendo desenvolvido. Nesse nível, maior validade apresentam as medidas destinadas a suprir informações para o controle gerencial. Tais medidas, além de possibilitar a revisão dos programas implementados, examinando se foram cometidos desvios de rumos anteriormente traçados, permitem que se faça a mensuração da produtividade com que um determinado programa ou tarefa está sendo desenvolvido, comparando os padrões de realização com índices obtidos na execução de programas similares.

O nível superior da administração, por sua vez, atenta primordialmente para a qualidade da produção de bens e serviços, em função das metas estabelecidas pelas diretrizes de Governo e para o impacto dessas realizações nos objetivos mais amplos da política governamental. Os programas de Governo muito raramente dispõem de mecanismos de feed back indicativos do momento em que uma atividade simplesmente deixa de ser produtiva, ou que indique a ocasião em que poderia ter sua eficiência aumentada, ou mesmo a época em que poderia ser substituído por um outro programa.

Os mecanismos do lucro e da competição, que proporcionam às empresas privadas meios de avaliação positivos quanto à qualidade das decisões tomadas, praticamente inexistem na administração pública direta. Em conseqüência, torna-se imperativa a adoção de um instrumento que, além de auxiliar os administradores na

escolha de projetos públicos implementáveis, contribua para que se possa aproveitar mais racionalmente os recursos orçamentários disponíveis no sistema.

Assim é que ao nível de decisão mais alto interessa obter duas espécies de informação distintas. Primeiramente, aquelas referentes à mensuração dos custos e benefícios sociais colhidos pela execução de um programa determinado, selecionado dentre diversos programas alternativos de ação. Tais elementos proporcionam, por conseguinte, um razoável feed back à função de planejamento. Entretanto, da mesma maneira que o nível gerencial intermediário, o nível de decisão superior não pode prescindir de informações sobre o desempenho incorrido pelos segmentos administrativos que supervisiona.

O que desejamos tornar claro é que cada nível de decisão possui interesses diferentes quanto à mensuração das atividades desenvolvidas em uma unidade administrativa. A cada nível administrativo corresponde um conjunto de elementos informativos, cada qual dotado de composição específica, e destinado a satisfazer as necessidades de gestão e de controle das operações supervisionadas em cada degrau hierárquico da organização³⁰.

Nesse trabalho iremos nos deter mais enfaticamente nos aspectos relacionados com o nível superior de administração, muito embora não se descure do enfoque válido para outros níveis, todas as vezes que se torne oportuna uma abordagem.

Ademais, não se pode moldar um sistema de avaliação de desempenho simplesmente levando em consideração o nível mais alto da administração. Devemos trazer em mente que os produtos finais colocados à disposição do público quase que invariavelmente sofrem um primeiro tratamento nos níveis operacionais, passando pelos níveis intermediários da estrutura administrativa e apresentando-se quase que como produtos finais à consideração da instância superior. Trata-se, portanto, de um sistema integrado e harmônico, em que cada nível carece de um feed back ajustável às

³⁰ Consulte-se Bertram M. Gross, editor — *Action under Planning: the Guidance of Economic Development* (New York e Londres: Mc Graw-Hill Books Company, 1967), especialmente o artigo da Interplan Executive Committee — “Developing National Planning Personnel”, págs. 223-254. Além do citado, ver Robert Newton Anthony — *Planning and Control Systems: a Framework for Analysis* (Boston: Harvard University Press, 1965).

necessidades, e cada qual tem um padrão de desempenho que reflete, de modo decisivo, nos outros níveis da administração.

3.2 Eficácia e eficiência

Já tivemos oportunidade de mencionar que, no nível mais alto da administração, a avaliação de desempenho envolve a elaboração de parâmetros e índices classificáveis em dois grupos distintos. Num primeiro grupo, teríamos aqueles que seriam aproveitados na avaliação da eficácia; isto é, indicadores que permitem verificar o progresso obtido na consecução dos objetivos e metas governamentais. Portanto, tal tipo de mensuração teria um real aproveitamento no acompanhamento e avaliação de propostas orçamentárias formuladas e na alocação de recursos humanos, materiais e monetários, aos diversos programas e atividades em andamento, visando, especificamente, à consecução dos objetivos colocados pelo Governo em cada programa ou atividade. Dentro dessa categoria, está compreendido o instrumental que propicia a análise dos custos e a mensuração dos benefícios sociais, envolvidos na elaboração de projetos específicos, a fim de facilitar a escolha dentre programas alternativos de ação³¹.

No outro grupamento, pode-se colocar os índices e parâmetros obtidos para possibilitar comparações entre realizações semelhantes e para avaliação de diferentes padrões alcançados por unidades administrativas, no que concerne ao montante de recursos gasto para o atingimento de determinados objetivos. Tais índices são típicos indicadores de eficiência: demonstram a maior ou menor capacidade de consumir recursos escassos, disponíveis para a realização de uma tarefa determinada. Ou, em outras palavras, indicam a justeza e propriedade com que a forma de elaboração de determinado produto final foi selecionada, de modo a que se minimizasse o seu custo respectivo.

A conjugação desses dois conjuntos de medidas traça o perfil de desempenho de qualquer organização e permite tirar algumas interessantes conclusões: um órgão público

³¹ Sobre o conceito de eficácia organizacional, consulte-se Daniel Katz e Roberto L. Kahn, *Psicologia Social das Organizações* (São Paulo: Editora Atlas, 1970), págs. 175-198. Ver, ainda, Fernando Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia: Estrutura Funcional da Despesa* (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), págs. 141-142.

pode-se mostrar extremamente eficaz (alcançando todos os objetivos e realizando as tarefas que lhe foram cominadas), sem, contudo, conseguir alcançar idêntico grau de eficiência (um grande montante de recursos monetários foi utilizado na consecução destes objetivos; isto é, foram gastos recursos em excesso; o custo não foi minimizado).

Nessa altura, torna-se importante fazer uma observação. Seguiremos, doravante, com as proposições para ajuste da mensuração de eficiência nas repartições públicas. As medidas relativas à eficácia dos órgãos governamentais serão tratadas na seção subsequente.

3.3 O produto final: conceituação preliminar

De um modo genérico, os programas de governo se concretizam em decorrência da execução de diversas tarefas, que constituem o trabalho necessário à obtenção dos produtos finais, colocados posteriormente à disposição do público. Os produtos finais de qualquer órgão governamental são obtidos mediante a aplicação dos recursos de que dispõe em quantidade limitada - recursos humanos, orçamentários e materiais – e que se encontram alocados nas diversas unidades administrativas que o compõe.

Quando se mede o produto de uma repartição pública, objetiva-se obter uma indicação de quantidade de serviços por ela produzidos. Esta quantidade é determinada pelo número de unidades de serviço entregues pelo órgão aos usuários externos. A questão de mensuração de produtividade de uma organização envolve a mensuração física bastante precisa quanto aos produtos finais de organização - isto é, bens e serviços produzidos para utilização externa - dividido pelo montante total de recursos utilizados, tal como o número de homens/hora trabalhado ou o custo total da atividade ou projeto, em preços constantes.

A mensuração do trabalho, entretanto, se expressa pela razão existente entre a produção intermediária e os insumos referentes à mão-de-obra nela utilizada³². Para exemplificação, tomemos o caso do Programa Imposto de Renda, desenvolvido pela

³² Para uma discussão sobre mensuração de produtividade e avaliação de desempenho, tratada de um modo bastante abrangente, ver National Bureau of Economic Research - Output, Input and Productivity Measurement — Studies in Income and Wealth, volume 25 (Princeton: Princeton University Press, 1961).

Secretaria da Receita Federal. Caso se desejasse implementar um sistema de mensuração do trabalho adequado a uma das fases do Programa - digamos, elaboração do manual de orientação - a preocupação subjacente iria ser a de verificação do montante de recursos utilizados em função da mão-de-obra alocada às etapas de elaboração de normas para orientar os contribuintes no preenchimento dos formulários de declaração.

Contudo, para se medir a produtividade alcançada no Programa imposto de Renda, torna-se importante relacionar as diversas fases nele envolvidas - revisão das normas tributárias; elaboração do manual de orientação; envio do manual aos contribuintes; treinamento dos agentes arrecadadores; recepção de declarações; fiscalização sobre o pagamento do tributo devido, etc. - isto é, todas as tarefas envolvidas no desenvolvimento global do Programa, atentando também para o emprego eventual de outros recursos, tais como a utilização de transportes, o uso de espaços físicos, etc.

O conceito de produto final se encontra, portanto, subjacente à estrutura global de mensuração de produtividade. Requer uma enumeração consistente de todos os produtos ou unidades de serviço produzidas pela organização em determinado período; anotados separadamente por espécie ou qualidade do produto. Entende-se por unidades de serviço aqueles produtos que são intermediários à elaboração do produto final da organização.

Com isso, consegue-se uma especificação dos produtos finais desenvolvidos pela organização.

Quando possível, julga-se aconselhável fazer uma combinação de todos os produtos dissemelhantes, através da colocação de pesos ou valores apropriados. O cálculo proporciona uma indicação do produto final da organização³³.

Em alguns casos, não é possível se estabelecer uma listagem significativa e uma unidade homogênea para contagem dos bens produzidos. Nesses casos, a mensuração de produtividade não é factível. Entretanto, mesmo para casos como estes, algumas

³³ Cf. preconizado em United States Bureau of Budget — Measuring Productivity of Federal Government Organizations (Washington U.S. Government Printing Office, 1964), págs. 37-43.

fontes aconselham a tomada de determinadas providências visando a prestar um certo tipo de informações gerenciais.

3.4 Trabalho não mensurável

No processo de coleta de dados para registros de avaliação de desempenho, pode-se deparar com algumas operações não susceptíveis de mensuração física.

Algumas vezes, ao se examinar determinadas operações governamentais, pode-se concluir que não é possível estabelecer uma mensuração válida do produto final, tanto em decorrência de algumas das operações intermediárias não poderem ser adequadamente definidas, por se encontrarem sujeitas a modificações rápidas, na natureza e quantidade do produto que oferecem; quanto porque o produto final em si próprio não pode ser convenientemente dimensionado³⁴.

Assim, desde logo deve-se reconhecer que nem todas as operações governamentais são igualmente susceptíveis de mensuração física.

A título de exemplificação, pode-se esclarecer que nas categorias não mensuráveis seriam incluídas situações como as relativas aos resultados de certos projetos de pesquisa, cujos resultados seriam muito dificilmente previsíveis; situações em que os objetivos do programa são de tal natureza que o critério básico para determinação de quantidade de mão-de-obra alocada à tarefa relaciona-se com a área abrangida pelo trabalho (uma operação policial, por exemplo) e não com o volume de trabalho; ou, ainda, com os casos em que o número de empregados se correlaciona não com um segmento específico do trabalho, mas à operação total da unidade administrativa.

Contudo, mesmo nessas operações não mensuráveis, dever seja envidar todos os esforços, no sentido de identificar o tempo de mão-de-obra direta aplicada ao trabalho e o custo respectivo, dentro de um sistema de anotações mais formalizado.

Tais dados, quando correlacionados ao custo total e à mão-de-obra lotada numa determinada unidade, fornece informações aplicáveis à análise administrativa para

³⁴ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Manual de Orçamento por Programas e Realizações (Rio de Janeiro: Subsecretaria de Orçamento e Finanças do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, 1971), págs. 135-136.

verificação de desempenho e embasam as verificações de eventuais pedidos de crédito orçamentário. Desta forma, podem proporcionar maior vigor às demandas, despindo-as de possíveis críticas de incrementalismo nas despesas da unidade ³⁵.

A título de exemplificação, suponhamos que uma determinada unidade orçamentária tenha por finalidade o desenvolvimento de um projeto de pesquisa, cujos resultados não podem ser previstos. A unidade abrange quatro departamentos: um núcleo de pesquisa e três outros departamentos com funções de apoio logístico, questões administrativas e assessoramento na pesquisa. No núcleo de pesquisa estão lotados pesquisadores e técnicos, que se incumbem do desenvolvimento do projeto. Nos outros departamentos estão localizados ao todo 684 funcionários, com diversas qualificações. (Dados do ano de 1972, hipotéticos) ³⁶.

O quadro seguinte discrimina algumas informações úteis à administração superior, no que concerne ao desenvolvimento dos serviços e à utilização dos recursos pela unidade administrativa.

Quadro

3.5 Conceitos de mensuração aplicáveis aos órgãos do setor público

Nos seus aspectos fundamentais, os órgãos do Governo não são diferentes das organizações privadas no que concerne à mensuração de produtividade. Do mesmo modo que as empresas industriais e comerciais, os órgãos públicos se engajam na produção de bens ou serviços para serem consumidos externamente e neste fluxo produtivo fazem uso de vários recursos. Por conseguinte, muitos problemas de mensuração de desempenho não, são singulares às repartições governamentais, mas, pelo contrário, problemas similares têm sido enfrentados por muitos tipos de empresas privadas.

³⁵ Sobre o assunto, consulte-se United States Bureau of Budget – Progress in Measuring work (Washington: U.S. Government Printing Office, 1962), principalmente os trabalhos de John Kendrick “Measuring the Productivity of Organizations” e de Robert L. Turner – “National Goals and Productivity”.

³⁶ O exemplo, totalmente hipotético, foi calcado num estudo de caso, constante em Philippines Budget Commission, Budget Operation Manual (Manila: Bureau of Printing, 1957).

O fato de a maioria dos organismos do Governo se encontrarem mais vinculados à produção de serviços do que à de mercadorias não os torna diferentes das empresas do setor privado. Deve-se ter em conta que, no setor privado, cerca de metade da força de trabalho nele alocada se vincula à produção de serviços; e, por outro lado, o trabalho desenvolvido pelos órgãos públicos não está exclusivamente vinculado à produção de serviços.

Uma diferença importante que coloca as organizações do Governo em lugar diferente do das empresas privadas é o fato de o preço dos serviços prestados pelo Governo não ser objeto de uma avaliação de mercado: Além disso, a maior parte das ações governamentais não pode ser definida como tendente a beneficiar um indivíduo na sociedade, mas, muito ao contrário, aplicam-se à sociedade como um todo. Por essa razão muitas vezes se torna difícil - e algumas vezes impossível - identificar e enumerar consistentemente todas as unidades de serviço produzidas pelos órgãos da Administração Pública Direta. No caso de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista o problema de identificação e mensuração do produto pode ser bem menos difícil.

Pode-se argumentar, contudo, que o Governo, ao fazer a alocação de recursos orçamentários pelos diversos órgãos governamentais, canaliza a demanda de um modo consistente com os desejos públicos. Aceito esse raciocínio, temos que o custo dos recursos necessários à produção de serviços governamentais pode constituir-se numa base fidedigna para tecer comparações com os produtos oriundos do setor privado. E, como corolário, compreende-se que a ausência de preços regulados pelo mercado não impede que se utilize sistemas de mensuração, visando a estudar a eficiência da aplicação de recursos no Governo Federal.

Em outras palavras: o Governo visa à satisfação dos desejos da sociedade. Para satisfazê-los, utiliza determinados recursos que, à semelhança do setor privado, possuem sua parcela de custo. Em função dos elementos de custo dos componentes pode ser estabelecido o preço dos produtos finais oriundos do setor público.

Finalmente, cumpre atentar que, em qualquer caso, a seleção dos conceitos de produtividade, visando ao desenvolvimento de uma estrutura de avaliação de desempenho, deve ser norteadas para atender aos propósitos em função dos quais as medidas serão utilizadas. Não há uma fórmula miraculosa, que sirva a todos os

propósitos de mensuração de eficiência e de avaliação de desempenho. Cabe aos próprios órgãos interessados a implementação, desenvolvimento e avaliação dos sistemas que melhor os atendam, baseando-se em algumas premissas de caráter mais geral.

3.6 Escolha de unidades para a mensuração de produtividade: alguns requisitos

Já mencionamos anteriormente que uma medida de produtividade é obtida através do quociente dado pela divisão do produto final pelo total de recursos utilizados pela organização. Conseqüentemente, o pré-requisito básico para se conseguir uma medida de desempenho da organização é que tanto os insumos (recursos utilizados) quanto o seu produto final (produção realizada) sejam mensuráveis. Acreditamos que, na maioria das entidades públicas, tanto os produtos quanto os insumos possam ser convenientemente medidos³⁷.

Considerando, portanto, que a mensuração da produtividade é função das medidas obtidas tanto do lado dos insumos quanto os produtos finais da organização³⁸, torna-se patente que, para alcançar medidas significativas para a avaliação de desempenho da organização, um determinado número de requisitos deva ser satisfeito. Primeiramente, as medidas de produção realizadas devem-se basear nos produtos finais da organização, isto é, em bens produzidos e em serviços, para serem colocados à disposição dos usuários externos à organização. Por conseguinte, não se deve considerar aquela parcela (de serviço e/ou de produtos) utilizada internamente, quase sempre para desenvolvimento das próprias tarefas da repartição. Torna-se também necessário que os produtos finais sejam mensurados em unidades homogêneas, com

³⁷ United States Bureau of Budget — Measuring Productivity of Federal Government Organizations (Washington: U.S. Government Printing Office. 1964). A afirmação foi feita com base nas diversas experiências orçamentárias realizadas não só nos Estados Unidos quanto nas Filipinas. Ver págs. 57-80.

³⁸ Tendo em vista que os produtos finais nada mais são do que a soma e consolidação de diversos produtos intermediários, realizados, na maior parte das vezes, em outros níveis administrativos, poderíamos estender os pontos de vista aqui expendidos aos níveis intermediários e operacionais das entidades públicas. Os problemas ficariam circunscritos à delimitação das fronteiras organizacionais às quais o sistema iria servir.

conteúdo consistente. Finalmente, ao se mensurar a totalidade da produção, deve-se cuidar para que não haja dupla contagem nos produtos escolhidos³⁹.

Do lado dos recursos utilizados torna-se igualmente essencial que todos os insumos sejam medidos em unidades comparáveis e, além disso, que a amplitude organizacional do insumo medido seja idêntica àquela que corresponde ao produto mensurado.

A medida do insumo pode se basear num recurso específico; pode estar relacionada com um determinado grupo de recursos utilizados, ou, finalmente, pode ser elaborada com apoio numa medida abrangente de todos os insumos utilizados na produção.

Nos casos em que um recurso ou um grupo limitado de recursos é comparado com um produto, a mensuração, de produtividade é denominada parcial, porque apenas uma parte dos recursos totais está incluída, como objeto de indagação, de estudos e de análises.

De qualquer modo, um sistema de avaliação de produtividade amplamente desenvolvido proporciona meios de se empreender uma análise mais profunda quanto ao desempenho da entidade. Com relação ao processo orçamentário e à projeção de recursos necessários, o valor potencial da avaliação de desempenho deriva do fato de desejar empreender uma mais sistemática mensuração do produto; e deste modo se obtém estimativas mais realistas entre força de trabalho e recursos utilizados do que seria possível conseguir mediante a utilização de qualquer outra sistemática.

³⁹ United States Bureau of Budget — Measuring Productivity of Federal Government Organizations (Washington: U.S. Government Printing Office, 1964), págs. 60-67.

IV - AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA: METODOLOGIA PARA MENSURAÇÃO DOS INSUMOS E DO PRODUTO; O USO DO INSTRUMENTAL ESTATÍSTICO

4.1 O produto final e a missão da organização

Toda organização possui uma missão essencial ou um conjunto de missões a realizar. Quando se enfoca a Administração Pública, tais missões são prescritas por lei ou estabelecidas segundo definições políticas emanadas dos altos escalões governamentais. Por conseguinte, os produtos finais de uma repartição pública - pelo menos os mais importantes - deveriam refletir as missões de que estão incumbidas.

No caso da Secretaria da Receita Federal, por exemplo, a quem incumbe a administração tributária de um modo geral, zelando para que se cumpra as leis e regulamentações tributárias, os produtos poderiam ser observados no tocante às decisões pronunciadas em matéria tributária e outros assuntos afins; no lançamento de tributos (declarações tributárias processadas e/ou lançadas, fiscalização realizada, consultas sobre questões tributárias, etc.); além de mensurar o índice de emprego em administração geral e as despesas incumbidas com homens/ano alocados no desempenho de tarefas no órgão central da Secretaria.

Parece-nos que, na montagem de um sistema de avaliação de produtividade, uma primeira providência seria buscar um entendimento profundo da estrutura da organização em relação à qual o sistema está sendo desenvolvido. Além desta primeira análise, caberia empreender uma revisão das linhas básicas da estrutura organizacional em função das missões que realiza, como um objetivo prático mais imediato, visando definir as medidas de produto final da organização em base mais consistente⁴⁰.

Por outro lado, cumpre notar que, com o decorrer do tempo, as formas de organização podem se modificar. Uma repartição pode ver parte de suas funções

⁴⁰ United States Bureau of Budget - Techniques for Development of a Work Measurement System (U.S. Government Printing Office, 1950). págs. 17-19.

transferidas para outro órgão do Governo, ou, por qualquer motivo, as funções que desempenha podem sofrer solução de continuidade. Além disso, novas funções, não necessariamente representadas no produto final, podem vir a ser absorvidas pelo órgão.

Quando se visa atingir uma mensuração consistente do produto, para utilização nos trabalhos de avaliação de desempenho de uma repartição pública durante um determinado período de tempo, deve-se procurar ajustar os dados básicos para mudanças organizacionais que envolvam transferências de programas ou atividades subsidiárias tanto para dentro da organização quanto para fora das fronteiras organizacionais.

Citamos, para exemplificação, o caso ocorrido com a arrecadação de tributos pela Secretaria da Receita Federal e a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Anteriormente, os lançamentos de impostos, a cobrança de débitos fiscais e a baixa do sistema de conta corrente dos tributos era feito manualmente pelos funcionários em exercício naquele órgão. Com a entrada do processamento, tais programas ficaram na alçada do SERPRO, que, em virtude de contratos pactuados com a SRF, desenvolve atualmente as tarefas aludidas. A SRF recebe os produtos finais do SERPRO, que, muitas vezes, servem de insumos a programas que implementa.

4.2 Os produtos finais; metodologia de mensuração

Quando se considera o nível mais alto de uma organização, tem-se que a sua produção - de uma ática bastante abrangente - deve ser medida pelo produto final da organização, e não pelas atividades intermediárias ou subsidiárias, desenvolvidas com o sentido de conseguir a realização do produto final.

De um modo geral, o produto final de uma organização é o total de todos os bens e serviços que a organização produz para consumo externo. Por conseguinte, aquilo que em qualquer circunstância possa constituir o produto final depende das fronteiras da unidade administrativa em relação à qual o produto está sendo medido.

Um teste destinado a verificar se a medida de produção representa o produto final da empresa consiste em localizar os beneficiários dos serviços prestados pela organização; isto é, quem recebe os serviços da repartição. O recipiente do produto final

de uma organização governamental pode ser uma unidade administrativa a que esteja hierarquicamente vinculada, um segmento administrativo situado na mesma linha de hierarquia ou no mesmo nível de decisão da empresa, outros órgãos governamentais, empresas particulares, o povo em geral ou determinados indivíduos. Algumas vezes, um órgão pode ser o recipiente futuro de seu próprio produto, como quando constrói seu próprio edifício sede' ou os equipamentos que utiliza⁴¹.

Há diversas razões importantes que aconselham mensurar o produto de uma repartição em função do produto final por ela fornecido, ao invés de utilizar indicadores do volume das várias atividades, funções e processos por ela desenvolvidos para alcançar sua produção. Uma consideração crítica está em que o propósito de qualquer organização não é a sua própria existência, mas sim a produção daqueles bens e serviços por que é responsável para preencher sua missão⁴². O nível de atividade mostra meramente a escala em que as operações estão sendo realizadas, sem procurar examinar quais sejam os resultados dessas operações. As mudanças no nível de atividades, comparadas com as modificações que se operam na força de trabalho da organização, mostram as tendências no aspecto de alocação de trabalho no órgão, ao invés de espelhar mudanças na sua produtividade.

Não há dúvida de que a mensuração de atividades é um elemento valioso para a gerência. Serve, contudo, a um propósito diferente, qual seja o de controlar a utilização da força de trabalho, e de outros recursos destinados à organização.

Contudo, as mudanças que se operam na força de trabalho não refletem necessariamente as modificações que se operam no nível de produção de bens e serviços finais, particularmente em um período de tempo mais abrangente. Em outras palavras, quando se considera um espaço de tempo mais longo, a proporção das atividades intermediárias e subsidiárias com relação ao produto final podem se modificar⁴³.

⁴¹ Jesse Burkhead - Orçamento Público (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971).

⁴² Luciano Ronchi - Planificação e Estratégia das Empresas (Uma Introdução ao Estudo a Longo Prazo), (São Paulo: Editora Atlas S.A., 1973), págs. 50-56.

⁴³ United States Bureau of Budget, Progress in Measuring Work, (U.S. Government Printing Office, 1962).

Da mesma forma, uma medida de atividade, ou um conjunto de medidas de atividade, não está livre da dupla contagem. Qualquer medida de atividade pode envolver a contagem do mesmo item diversas vezes, em sucessivos estágios de processamento. A mensuração do produto final elimina o perigo de dupla contagem.

Assim sendo, desde que se persiga o estabelecimento de uma medida de eficiência, deve-se procurar mensurar os produtos finais de uma organização; ou do departamento ou de uma divisão da organização, caso as fronteiras estejam assim delimitadas. Importante é que todos os produtos finais sejam mensurados, quer ou não estejam diretamente vinculados com a missão principal da organização, e inclusive aqueles realizados em comparativamente pequeno volume⁴⁴.

Quando o espaço de tempo gasto na produção de uma unidade do produto é comparativamente longo, ou quando ocorrem mudanças no volume dos produtos parcialmente completados, e se deseja mensurar o produto da organização por um período de tempo determinado, tal como um exercício anual, aconselha-se que o trabalho parcialmente completado seja incluído no montante do produto final realizado⁴⁵.

Além dos cuidados acima descritos, cabe lembrar que os produtos devem ser definidos de modo a refletir o trabalho realizado dentro da organização, e não o trabalho desenvolvido externamente, seja através de serviços contratados, seja por meio de outras organizações do Governo Federal. Esta exigência se demonstra crítica quando se realiza comparações de produtividade da mesma organização em diversos períodos de tempo, ou quando se compara o trabalho desenvolvido por organizações similares.

As medidas do produto final podem ser definidas tanto em termos de produto bruto quanto de produto líquido. O produto líquido interno corresponde ao valor adicionado dentro da organização, e equivale ao conceito de valor adicionado utilizado na contabilidade da renda nacional, e nos dados censitários. A sua distinção com referência ao produto bruto está em que este último expressa o serviço ou produção efetivamente recebida pelo usuário. Por conseguinte, a diferença entre produto bruto e produto líquido

⁴⁴ United States Bureau of Budget — Measuring Productivity of Federal Government Organizations (U.S. Government Printing Office, 1964).

⁴⁵ National Bureau of Economic Research — Output, Input and Productivity Measurement, Studies in income and Wealth, volume 25 (Princeton: Princeton University Press, 1961).

representa todos os ingredientes - por assim dizer - tais como matérias-primas e serviços produzidos externamente, que foram adquiridos externamente ou entraram, por qualquer outra forma, na composição dos serviços da organização.

Tentemos fazer uma ilustração através do Programa Imposto de Renda - Pessoa Física. Neste caso, o produto bruto consiste, na maioria das vezes, de uma notificação endereçada ao contribuinte, acompanhada de um cheque de restituição do tributo, também personalizado, ou de formulários de arrecadação do imposto, podendo ser acompanhado de um certificado de compra de ações. Estes documentos seguem capeados por um envelope timbrado, da Secretaria da Receita Federal. O produto bruto se caracteriza pelos documentos que, conforme o caso, são enviados aos contribuintes. Entretanto, para o produto líquido, o cálculo seria desenvolvido pela subtração, ao valor total real equivalente aos trabalhos constantes no Produto Bruto, os valores referentes ao envelope e aos documentos adquiridos externamente, e dos serviços de processamento dos documentos.

Para o propósito de estabelecer comparações - seja na mesma organização, durante determinado período de tempo; seja entre diversas organizações - é essencial que o produto seja definido em termos que reflitam as tendências e os níveis de produto líquido⁴⁶. As unidades físicas ou mesmo os conceitos de valor do produto bruto podem ser também utilizados, mas somente nos casos em que a proporção do produto líquido para o produto bruto guarda uma constância; ou nos casos em que se fizeram anteriormente os ajustes apropriados no sentido de tornar constante esta proporção. Por exemplo, se um órgão governamental manteve um determinado preço de venda (ou preço de custo) de um produto, durante um certo período de tempo, e então decidiu adquirir externamente um componente deste produto - que até essa ocasião era executado internamente - torna-se necessário tratar a atividade adquirida de um modo consistente através do período global objeto da mensuração, seja como uma operação desenvolvida internamente, seja como um serviço adquirido, fazendo os ajustamentos apropriados nos dados.

⁴⁶ United States Bureau of Budget — Measuring Productivity of Federal Government Organizations (U.S. Government Printing Office, 1964), págs. 47-52.

Para alguns propósitos especiais, tal como o de determinar o custo unitário de um produto ou serviço, pode-se tornar desejável relacionar o volume do produto bruto para todos os custos dos recursos utilizados, por causa das mudanças nas práticas operacionais - como, por exemplo, as modificações entre serviços contratados e produção interna - que podem envolver, por sua vez, modificações na eficiência global de utilização de recursos.

Para os propósitos de mensuração da produtividade, os produtos devem ser individualmente definidos em termos de unidades comparáveis. Quando ocorre modificações na qualidade do serviço produzido, ou quando se introduz um novo serviço ou atividade numa organização, os produtos que deles se originam devem ser contados como unidades separadas não só porque são de valores diferentes para os usuários quanto, também, porque neles estão normalmente embutidos custos de recursos diferentes.

Parece-nos oportuno enfatizar um aspecto importante. Temos que, de um modo geral, qualquer organização produz numa multiplicidade de produtos diferentes; cada qual expresso em unidades distintas. Um dos maiores problemas encarados por aqueles que se responsabilizam pela montagem de um sistema de avaliação de desempenho consiste em combiná-los de um modo tal que expressem uma medida global da produção total da organização. Naturalmente, isso só será conseguido caso se reduza todos os produtos finais a um denominador comum. Entretanto, mesmo depois de fazer uma compilação de produtos finais perfeitamente satisfatória, verifica-se não existir ainda uma maneira que permita avaliar em que medida o produto global da organização modificou durante o decurso de um determinado período de tempo⁴⁷.

Considerada esta dificuldade para se chegar a uma medida fidedigna do produto total, faz-se necessário utilizar um determinado sistema de valores ponderados, visando a tornar comparáveis os diferentes produtos finais. Tais pesos devem, portanto, representar a importância relativa atribuída a cada um dos produtos finais, com respeito aos propósitos para os quais foram elaborados.

⁴⁷ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral — Manual de Orçamento por Programas e Realizações (Rio de Janeiro; Subsecretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971), pág. 128.

Tendo em vista que o propósito de mensurar o produto final é o de relacionar o volume da produção com o volume de recursos utilizados, a metodologia preconizada por estudiosos do assunto com a finalidade de combinar os diferentes produtos em uma medida global se baseia no montante total de recursos consumidos para produzir uma unidade de cada produto. Deste modo, o montante de recursos utilizados para a elaboração de cada produto dá a medida de representatividade da importância relativa de cada um, no que concerne à produção global da organização.

O montante de recursos utilizados para produção de diferentes produtos representa, pois, a importância relativa de cada um deles no contexto geral. O produto total consiste numa soma dos produtos individuais, ponderados pela sua importância relativa, isto é, o custo relativo dos recursos neles empregados.

4.3 Os insumos: metodologia de mensuração

Os recursos incluídos na mensuração dos insumos devem obedecer à mesma amplitude organizacional que os produtos finais a que se relacionam na mensuração. Por exemplo, quando se pretende mensurar a produção global de uma repartição pública, o total de insumos utilizados na produção deve ser medido convenientemente, de modo a se obter um padrão de correspondência no ato de mensuração. Caso, entretanto, se esteja interessado apenas numa parte dos produtos elaborados por uma organização, então se inclui no processo de medição tão somente os insumos relacionados com aquela parte da repartição que elabora os produtos em questão.

Quando, com o decorrer do tempo, a organização se modifica, e os produtos então mensurados refletem a estrutura organizacional de um dado período de tempo, deve-se tomar precauções para que o âmbito dos produtos mensurados correspondam ao padrão existente em ambos os períodos de tempo que medeiam as mensurações.

Os produtos podem estar relacionados com um, com diversos, ou com todos os insumos mensuráveis, utilizados por uma organização. Dependendo do propósito de uma determinada comparação de produtividade, diferentes conjuntos de recursos podem ser selecionados.

Temos, assim, que a força de trabalho pode ser medida pelo número de pessoas empregadas na produção - naturalmente fazendo-se os ajustamentos necessários referentes ao emprego temporário ou de tempo parcial. O peso desse insumo pode ser proporcionado pelo índice extraído da quantidade de homens/ano empregados em horário integral ou pelo número de homens/hora utilizados no desenvolvimento de uma determinada tarefa.

Não há dúvida de que a mão-de-obra é um fator muito importante na mensuração dos insumos utilizados pela administração pública. Nada obstante, para análises mais abrangentes de produtividade, os outros recursos utilizados como insumos na produção precisam ser também cuidadosamente considerados. Assim é que os recursos de capital fixo na forma de edifícios, terra, equipamento, instalações e mesmo o inventário de materiais proporcionam o necessário embasamento para se conduzir as operações. Parece-nos muito oportuno lembrar que os fatores trabalho e capital podem ser visualizados como recursos internos à organização; em contraste com outros insumos, tais como os relacionados com itens adquiridos externamente, e utilizados como materiais ou serviços no processo de produção. Além disso, cumpre ainda realçar que os insumos de capital podem ser tanto complementares quanto substitutos para os insumos relativos à força de trabalho.

À semelhança do que se aconselhou na metodologia de mensuração dos produtos finais, temos que os diferentes insumos utilizados podem ser combinados por meio de pesos apropriados. Os preços dos diferentes insumos que participarão do processo de medida, anotados no ano-base, poderão ser utilizados como pesos. A elaboração dos índices de insumos deverá se basear no volume real de recursos utilizados, preferivelmente, ao invés de se apoiar em medidas de seu volume nominal. Calcula-se o volume real de recursos, estabelecendo-se pesos com relação às quantidades físicas de diversos insumos e os preços que cada um deles obteve no ano-base do período abrangido pela mensuração. Da mesma forma pode-se proceder ao ajustamento dos dados de utilização de cada classe de insumos com relação às modificações nos preços de cada insumo ocorridas durante o período considerado; para, em seguida, adicionar categorias de insumos individuais, expressas em preços constantes.

Finalmente, cumpre esclarecer que, com relação ao insumo mão-de-obra, pode-se calcular uma medida de sua utilização “real”. Na acepção que aqui empregamos, o termo real refere-se à quantidade do recurso empregado, distinguindo-se, assim, de seu valor monetário de aquisição, que envolve uma dependência dos preços pagos pelos insumos. Desta forma, o custo real não deveria ser confundido com o montante de dinheiro dispendido para adquirir um determinado item.

Tal índice destina-se a refletir as modificações ocorrentes na composição da força de trabalho. Uma tendência ascendente verificada na força de trabalho indica um aumento do insumo mão-de-obra, ou de uma determinada categoria, pelo que as diferentes categorias utilizadas deveriam ser combinadas em percentual segundo os respectivos padrões salariais.

4.4 O instrumental estatístico

Algumas operações comumente desenvolvidas na administração pública fornecem elementos de medidas físicas, que permitam identificar facilmente o resultado final de um programa ou atividade, e avaliação desse resultado em função do planejamento inicial. Tal informação proporciona a base para rever o **status** de trabalho e a relação entre seu volume e o montante de recursos, considerada a experiência anterior.

Para aclarar o assunto, suponhamos uma seção cujas atribuições principais sejam atinentes ao exame de parcelamento de débitos fiscais, conforme requerimentos apresentados por empresas pleiteantes. Um registro estatístico referente às medidas físicas dos trabalhos desenvolvidos na seção mostrará:

Trabalho	1974	Exercício	1976
	(real)	1975 (estimativa)	(orçamento)
Requerimentos recebidos solicitando parcelamento	5.237	5.800	5.800
Requerimentos despachados	4.134	6.200	6.200
Parcelamentos concedidos	4.087	6.100	6.100
Requerimentos pendentes no final do exercício	1.283	900	500

Esta espécie de medida física pode ser aperfeiçoada e transformar-se num eficiente instrumental de análise administrativa; o que poderia ser feito em decorrência de comparação entre o produto final (unidade de trabalho) e os recursos necessários ao desenvolvimento da tarefa específica (insumos). No exemplo em foco, poderia ser escolhido como unidade de trabalho o montante de parcelamentos concedidos ou o número de requerimentos despachados.

Há inúmeras maneiras de se desenvolver os índices de rendimento julgados adequáveis às práticas de mensuração de desempenho. As unidades administrativas podem optar dentre os que lhes parecem os mais interessantes e que melhor se ajustem às suas necessidades.

Uma modalidade se centra nos cálculos de custos unitários relativos à realização de uma tarefa. O custo unitário pode ser determinado utilizando o valor de todos os elementos empregados na realização do trabalho. A informação sobre custos unitários, que fornece o custo agregado de todos os insumos utilizados para produzir uma unidade de trabalho ou um produto final, permite uma análise mais completa e mais sofisticada das práticas administrativas. Em sua aplicação integral, tais custos unitários são preparados a partir de dados registrados no sistema geral de contabilidade, empregando-se uma série de contas a fim de consolidar as despesas aplicáveis a uma operação ou a uma série delas.

De um modo geral, um sistema dessa espécie acumulará custos na base de utilização de recursos globais, cobrindo elementos de despesas como pessoal, material, depreciações, serviços de terceiros, etc.⁴⁸

Uma outra alternativa utilizável seria a de correlacionar as despesas de pessoal às unidades de trabalho realizadas, visando a estabelecer um índice de mensuração do trabalho. Esta modalidade requer, preliminarmente, que se selecione uma unidade de tempo adequável aos propósitos de mensuração - uma unidade que possa ser facilmente comparada com os dados constantes de outros registros e que contenha um grau

⁴⁸ Com relação ao assunto específico, veja-se a descrição do sistema de contabilidade de custos para registro das operações de produção de moedas, implementados pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, cf. Manual de Orçamento por Programas e realizações, págs. 139-140.

razoável de precisão, de modo a que se consiga uma correlação entre o trabalho desenvolvido e o tempo efetivamente gasto na sua realização⁴⁹.

Para a realização de uma análise mais abrangente, a revisão de índices de rendimento deve ser preparada a partir de padrões adrede preparadas.

Um método que pode ser utilizado preliminarmente visando a preparar padrões de comparação, se baseia na observação de um sistema em funcionamento. Suponhamos então que a execução de uma determinada tarefa seja observada durante um período de tempo escolhido (digamos, uma semana). Para o desenvolvimento deste serviço estão alocados 5 funcionários, operando 42 horas por período escolhido. A produção foi de 372 unidades, por hipótese. A medida de unidade de trabalho por homem/hora é obtida pela divisão entre o número de unidades de trabalho (372) e o valor de homens/hora ($5 \times 42 = 210$). O índice de produção equivaleria a 1,77 unidades de trabalho por homem/hora.

Os valores obtidos segundo observações tomadas em semanas sucessivas, iriam fornecer a tabela:

Determinação de padrões	
	Unidades de trabalos/homem-hora
1,98.....Melhor índice obtido nas observações.....	1,98
1,88	
1,86	
1,83.....Quartil superior:.....	1,83
1,60.....Mediana:.....	1,77
1,53.....Mediana aritmética:.....	1,60
1,42	
1,27	
1,12	
1,08	

Naturalmente, pode-se ter também valores observados referentes a diversos funcionários participantes do processo de produção, numa determinada tarefa. Os índices seriam então estabelecidos em decorrência da produtividade obtida por cada um deles,

⁴⁹ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Manual de Orçamento por Programas e Realizações (Rio de Janeiro: Subsecretaria de Orçamento e Finanças. 1971), págs. 142-145.

no decorrer de um período de observação. Os dados colocados acima poderiam, por exemplo, ser relativos ao desempenho de 13 funcionários, alocados na elaboração de um determinado serviço.

A seleção de um padrão adequado envolve algumas considerações. O melhor índice observado em um grupo ou no desenvolvimento de uma tarefa pode ser escolhido como padrão. Também a média das observações realizadas - ou possivelmente a mediana - pode ser tomada como índice de produção em um grupo de operações similares, permitindo estabelecer comparações com os resultados reais.

Uma terceira alternativa seria a de estabelecer um índice padrão de produtividade que fixe uma meta correspondente ao limite inferior do quartil superior. Para tanto, distribui-se os índices de produção observados em um rol, de modo a que se tenha uma base para seleção do padrão. Deve-se, entretanto, para tal finalidade, cercar de toda a cautela para excluir do rol quaisquer índices julgados anormais para o desenvolvimento da tarefa. (No exemplo acima, exclui-se a marca referente ao melhor índice obtido nas observações).

De qualquer maneira, a seleção de um padrão de desempenho com base em um rol da espécie acima exemplificada deve ser estabelecido com bastante critério, coerentes com os objetivos da organização quando da colocação das metas a serem alcançadas. Caso se saiba que o melhor índice do grupo representa um padrão passível de ser alcançado com relativa facilidade, e só se tornou o melhor em decorrência de produtividades relativamente baixas, poderemos utilizar a medida com base de desempenho, e como medida de estímulo na qual os empregados podem se calcar para melhorar os padrões anteriores. Fica a critério da administração, entretanto, verificar se, com a implementação de um índice desse tipo, ocorreria eventual queda na qualidade do produto, em benefício exclusivo da quantidade elaborada.

A média aritmética é um padrão calculado de modo a refletir um índice médio do grupo. Por conseguinte, coloca o objetivo de conseguir melhor padrão de desempenho, em bases mais realistas. A mediana, tal como os quartis, é um índice correspondente ao ponto central das observações realizadas, e por isso merece atenção dos administradores, quando desejam colocar pontos de referência para estimular melhor desempenho. Entretanto, qualquer que seja o padrão o adotado, torna-se conveniente

analisar as alterações ocorridas no desenvolvimento do trabalho e que podem vir a modificar as marcas estabelecidas.

Contudo, uma vez escolhido um padrão adequado, a administração deve utilizá-lo continuamente como base para revisão e melhoramento das ações administrativas. Para exemplificação, focalizemos a questão de recepção de declarações do Programa Imposto de Renda - Pessoa Física, que é realizada pelos estabelecimentos bancários integrantes da rede arrecadadora de tributos federais. Suponhamos que os resultados estejam apresentados no quadro a seguir:

Período	Quantidade de declarações repcionadas	Homens/hora	Índice de produção
Mês de	904.300	76.740	11,384
Mês de	2.317.400	187.400	12,366
Mês de	4.128.300	345.262	11,957

Suponhamos ainda que o padrão escolhido tenha sido de 12 unidades de trabalho (cada unidade de trabalho representando a recepção e conferência de uma declaração de imposto de renda), por homem/hora. Conforme se pode notar no registro acima, esta marca não foi atingida no primeiro mês. Tais dados serviriam para alertar a administração de que alguma coisa está ocorrendo fora do previsto, levando-a a identificar as razões da deficiência. Poder-se-ia constatar que o padrão imposto era irreal, que rotinas complicadas estão sendo cumpridas, que os funcionários incumbidos da recepção de declarações não estão adequadamente treinados, ou que a coordenação do programa não está sendo bem feita.

Depois de identificados os fatores, convém que se tome medidas corretivas para sanar as irregularidades. Caso tais medidas não sejam tomadas, o padrão perderá seu significado, com óbvios prejuízos para a validade do sistema implementado.

Parece-nos necessário alertar ainda que a montagem do sistema de informações de rendimento poderá exigir uma parcela apreciável do tempo dos funcionários participantes, particularmente se trata de uma operação em larga escala. Para obviar este inconveniente, poderão ser utilizadas as técnicas de amostragem estatística. De um modo muito sucinto, a implementação desta técnica requer um conhecimento maior do instrumental estatístico, e abrange os seguintes passos: dimensionamento do problema e do universo; determinação do tamanho da amostra e do método de coleta de dados; seleção de métodos, para realizar a estimativa e cálculo de variações; além de cuidados especiais para verificar qualquer tipo de tendenciosidade na amostra escolhida. Construída apropriadamente, a sistemática proporciona economia de recursos e de tempo para operações de grande porte que se tornariam, caso contrário, proibitivas em relação aos benefícios alcançados.

V - UTILIZAÇÃO DAS MEDIDAS DE PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Depois de tomadas as decisões a respeito dos programas a serem conduzidos, em que escala e a que nível de qualidade, a decisão mais importante na esfera gerencial das entidades públicas relaciona-se ao modo de conduzir tais programas ao mais baixo custo possível. Conquanto que as medidas de produtividade possam servir de maneira limitada ao primeiro conjunto de decisões, elas de fato podem se tornar fonte de ajuda incontestável para o estabelecimento da solução que atenda ao custo mínimo; isto é, o encontro da solução mais eficiente. Nosso propósito, neste item, consiste em revisar alguns pontos a que aludimos anteriormente a respeito da utilização de medidas de produtividade na Administração Pública, e esclarecer conceitos, que julgamos indispensáveis ao perfeito entendimento das questões relacionadas.

5.1 Um enfoque sobre questões administrativas

O governo brasileiro utiliza um considerável volume de recursos, com a finalidade de produzir uma grande variedade de bens e serviços. É de todo desejável, portanto, que ocorra um aumento na produtividade dos órgãos governamentais.

A avaliação de desempenho das repartições federais torna-se elemento valioso para que os esforços desenvolvidos no sentido de aumentar a produtividade do Governo sejam mais bem sucedidos. Por conseguinte, visa prestar auxílio para que se efetive um amplo volume de poupança de recursos; isto é, um volume bem maior daquele que seria obtido sem o conhecimento sistemático concernente às conseqüências de mudanças na produtividade.

A qualquer nível de operações, os ganhos na produtividade conduzem à poupança de recursos utilizáveis na produção. Tais poupanças podem tanto ser aproveitadas pelo Governo para aumentar o volume das operações ou para levantar o

padrão de qualidade dos serviços governamentais; ou, por outra forma, os recursos produtivos poupados podem ser canalizados para o setor privado, e colocados à disposição das empresas para o desenvolvimento de suas operações.

Para se mensurar o desempenho de uma organização, busca-se relacionar o volume de sua produção final ao montante de recursos utilizados. Vimos, anteriormente, que é importante que a medida de produtividade de uma organização seja baseada em seus produtos finais (isto é, na medida da quantidade e no padrão de qualidade dos serviços colocados à disposição de usuários externos à organização), e não em unidades de serviços consumidos internamente. A finalidade de qualquer organização produtiva, e em qualquer nível, não é a de assegurar sua própria existência; mas, muito ao contrário, consiste em produzir bens ou proporcionar serviços. Portanto, ao focalizar claramente os objetivos reais da organização, minimizase o perigo de inflar os índices de produtividade - o que aconteceria, sem dúvida, caso se colocasse atividades intermediárias, que não representam serviços entregues externamente.

Quando a estrutura de mensuração de produtividade enfoca a organização por inteiro, proporciona um valioso índice referente ao desempenho global. De um modo geral, as repartições federais se encontram engajadas em um diferente número de operações, e, por conseguinte, os produtos finais elaborados são numerosos. Não há modo conveniente de avaliar a eficácia com que os recursos não utilizados na produção de serviços pela unidade administrativa como um todo, sem a implementação de medidas especializadas. Os dados sobre produtividade podem preencher este requisito, e são particularmente informativos ao nível mais alto de direção da unidade, que está incumbido de verificar as tendências mais abrangentes de desempenho global da organização.

As medidas de produtividade podem ser utilizadas para se estabelecer comparações do custo de recursos necessários à produção de uma unidade de serviço, em diferentes períodos de tempo, dentro da mesma organização; ou, então, podem ser utilizadas para fazer comparações dentre um número de organizações similares.

Geralmente os dados de produtividade são construídos em função do relacionamento entre produtos elaborados e insumos utilizados na produção, com o sentido de mostrar quão mais elevada foi a produção obtida por unidade de insumo

utilizado em uma determinada repartição, colocada em confronto com outras. A mesma informação pode ser também mostrada na forma de custo unitário, isto é, como razão de insumo para produto, com o propósito de tecer comparações de custos reais, tanto no total da produção quanto no detalhamento; isto é, por unidade de produto realizado.

Os dados de produtividade podem ser utilizados como verificadores de conclusões extraídas a partir de informações colocadas em âmbito mais limitado. Um exemplo pode ajudar à ilustrar este ponto. Suponhamos que uma determinada empresa se note um aumento no nível de expansão dos trabalhos de manutenção de equipamentos do setor produção. O sistema de mensuração de trabalho, montado para o setor de manutenção, acusa um aumento na eficiência dos trabalhos do setor. Esta é pois uma informação relevante para a gerência de manutenção. Entretanto, ainda que a manutenção de equipamentos possa ser o produto final do setor de manutenção, não é o produto final da organização. Os dados de produtividade podem mostrar uma deterioração no desempenho da organização como um todo, caso os aumentos no índice de manutenção não forem compensados por aumentos correspondentes na produção final da organização, ou por poupanças de recursos em outras divisões ou sub unidades da organização, como por exemplo, na redução da necessidade no que concerne à aquisição de equipamentos.

Computando a produção total e os insumos utilizados na organização, os dados de produtividade ajudam a colocar na sua própria perspectiva vários fatores que afetam as partes da organização. Se as poupanças adquiridas em uma parte da organização levam a crescentes demandas de recursos em outros departamentos, os dados de produtividade refletiriam os resultados líquidos. Por exemplo, se as poupanças na força de trabalho alcançadas no departamento de operações são, em certa escala, apagadas pelas demandas de força de trabalho, numa escala maior, na administração central, a medida de produtividade da organização mostrará as poupanças líquidas globais (no caso, negativas). Torna-se oportuno realçar que outros sistemas de mensuração parcial colocarão em evidência tão somente as poupanças departamentais.

Os dados de produtividade podem também ser utilizados para unir vários tipos de informação gerencial desenvolvidos através da mensuração do trabalho, contabilidade de custos, orçamentação, etc. Ocorre, inclusive, com o desenvolvimento de informações

referentes ao custo unitário calculado para produtos individuais; ou mesmo para classes de produtos finais. Neste caso, tais sistemas são geralmente elaborados com o sentido de mostrar as quantidades de insumo utilizadas por unidade de serviço, em diversos períodos de tempo ou entre diferentes exercícios orçamentários. Pode-se também utilizá-los para tecer comparações entre as diversas unidades administrativas de uma mesma repartição.

Torna-se oportuno salientar que um índice de produtividade é o inverso de um índice de custo unitário, com os custos medidos em unidades físicas de recursos utilizados ou com o seu valor em cruzeiros constantes. Ao se examinar o montante total de modificações ocorridas nos custos unitários, em cruzeiros constantes, pode-se utilizar as medidas de produtividade para determinar qual a parcela seria atribuída a mudanças na produtividade e qual o montante devido a mudanças nos preços pagos pelos insumos utilizados na produção.

As informações necessárias à mensuração de produtividade fornecem uma estrutura sólida para avaliar os efeitos líquidos totais de várias ações e eventos realizados no desenvolvimento de uma determinada tarefa. Quando baseados em medidas abrangentes de insumos, os dados de produtividade permitem à administração estimar os efeitos que as modificações verificadas acarretam nos custos reais da organização inteira. Tais modificações podem se referir à substituição do um tipo de mão-de-obra por outro - ou se relacionarem ao caso mais amplo de substituição de um insumo por outro - e às mudanças verificadas quer na tecnologia, na localização ou na escala de operações; quer nos programas, na legislação ou nos processos administrativos utilizados. Os dados de produtividade podem ser usados para tais análises tendo prospectivamente - como um elemento na formulação e revisão dos planos - quanto retrospectivamente - como um instrumental para proceder a uma auditoria a posteriori.

Deve-se notar, contudo, que em muitos casos não é possível isolar a contribuição às mudanças de produtividade ocasionadas por um fator individual, levando-se em consideração que contribuições conjuntas freqüentemente ocorrem. Uma eventual melhoria na produtividade pode ser o resultado líquido de modificações no esforço dos empregados, de aperfeiçoamento nas práticas gerenciais, de aperfeiçoamento nos métodos de produção, do surgimento de forças sociais e políticas, ou mesmo em

decorrência de se ter obtido uma temperatura mais amena. Alguns desses fatores se situam na órbita de controle administrativo, pelo menos por um dado espaço de tempo. As influências individuais sobre a produtividade podem ser favoráveis ou desfavoráveis, em vários graus, dentro de um mesmo período.

Por conseguinte, o tamanho de qualquer mudança na produtividade não é, por si mesma, um índice direto de qualidade administrativa ou de superioridade de força de trabalho numa organização. Por razões idênticas, as mudanças na produtividade em um determinado número de organizações, particularmente aquelas com programas diferentes, não podem ser utilizadas para avaliação de eficiência.

Talvez o maior valor da mensuração de produtividade resida na sua contribuição para a melhora do desempenho organizacional. Obviamente, a mensuração por si só não garante qualquer aperfeiçoamento. A existência e a utilização dos dados de produtividade torna a procura por fontes de aperfeiçoamento na produtividade mais realista e sistemática, e, por conseguinte, mais promissora.

A própria experiência anterior da organização pode algumas vezes constituir-se numa boa diretriz para o planejamento de futuras melhorias na produtividade. Naturalmente, exige-se a elaboração de análises e a tomada de informações adicionais com a finalidade de avaliar os efeitos aparentes na produtividade em função de ações e eventos passados. Além disso, não há qualquer razão para se esperar que a experiência anterior seja necessariamente repetida.

Finalmente, cumpre aduzir que uma determinada repartição pode se sentir tentada a refletir-se na experiência de outros órgãos governamentais; particularmente daqueles engajados na elaboração de programas similares. Convém desde logo notar que muito da experiência concernente, como eventos e ações diferentes que afetam a produtividade da organização, não é transferível entre organizações. Não há, portanto, oportunidades reais para que determinadas repartições federais se apoiem na experiência de outros órgãos governamentais, ou na de outras organizações de um modo geral. O valor da mensuração de produtividade referente a uma organização está, por conseguinte, estritamente limitado à utilização feita naquela organização.

5.2 Um enfoque sobre as questões orçamentárias

As medidas de produtividade podem adicionar um grau de considerável precisão às estimativas e decisões orçamentárias, tornando possível uma separação sistemática dos diferentes fatores que afetam a distribuição de recursos. O montante orçamentado para qualquer organização pode ser focalizado como o resultado de três fatores: o tamanho do seu produto global, a produtividade com que converte os recursos em produtos (recursos por unidade de produto) e, finalmente, o preço que a organização paga pelos recursos que utiliza.

De igual modo, as mudanças no orçamento da organização podem também ser divididas em três componentes correspondentes, representando as mudanças no volume de serviços, na produtividade, e no preço dos recursos⁵⁰. Uma fórmula simples pode esclarecer os conceitos acima referidos. Suponhamos, na fórmula abaixo, seja O (orçamento) o custo dos recursos utilizados; P (produto) a medida do produto final e (insumo) a medida da quantidade de todos os produtos utilizados. Aparece, então, a identidade

$$O = P \times \frac{I}{P} \times \frac{O}{I}$$

O segundo elemento do termo à direita - razão do insumo produto - é o inverso da razão de produtividade. O terceiro elemento - razão do custo total para a quantidade total de recursos utilizados - representa o preço médio pago por unidade de recursos.

Para comparação de orçamentos de exercícios diferentes, temos a seguinte identidade⁵¹:

⁵⁰ Aaron Wildavsky — The politics of the budgetary process (Boston: Little, Brown, 1974).

⁵¹ A fórmula pode, inclusive, ser utilizada para determinar o montante relacionado com o aumento no volume de serviço ou no preço dos recursos (como salários, por exemplo), seria absorvido pelos incrementos na produtividade. Por exemplo, suponhamos que o custo de recursos empregados no desenvolvimento de uma atividade governamental sofresse alguns aumentos expressivos. Digamos, então, que o aumento relacionado com a mão-de-obra fosse de 25% e o preço de outros insumos necessários à produção aumentasse de 5%. Um aumento nos ganhos dos empregados favorece o alcance de melhor produtividade. Nada obstante, ainda que o incremento na produtividade fosse tão somente de 15%, o aumento ocorrente no orçamento global da unidade subiria apenas de 5%. Deve-se levar em conta que o aumento de 15% na produtividade equivale a 13% de declínio no custo unitário real, porquanto:

$$\frac{1.00}{1.15} = 0.870$$

$$\frac{O_1}{O_0} = \frac{P_1}{P_0} \times \frac{\frac{I_1}{P_1}}{\frac{I_0}{P_0}} \times \frac{\frac{O_1}{I_1}}{\frac{O_0}{I_0}}$$

em que o índice 1 refere-se ao exercício orçamentário mais recente e o índice 0 diz respeito ao exercício orçamentário anterior.

Tal fórmula pode ser utilizada para determinar quanto de recursos foi modificado de exercício a exercício, com aplicabilidade à projeção necessária para os anos seguintes.

Nos casos das organizações e dos programas nos quais seja factível proceder-se à mensuração, os dados de produtividade tornarão possível relacionar as estimativas de serviços produzidos, em função de cruzeiros gastos e de homens/hora trabalhados, segundo as disposições contidas nas categorias orçamentárias.

Quando se estabelece distinções claras entre os diferentes impactos verificados no orçamento global, fica-se com a possibilidade de tomar decisões orçamentárias mais bem informadas. Nos casos em que as modificações na produtividade não são claramente separadas das mudanças verificadas na composição e no volume de recursos gastos, ou mesmo nos casos em que não se pode distinguir claramente entre o volume de recursos utilizados e o preço de aquisição destes recursos, o administrador público tem uma margem bastante pequena para fazer eficazmente a escolha de alternativas.

Quando se trabalha com dados mais detalhados sobre a produtividade, isto é, quando são elaboradas diversas mensurações isoladas, baseadas em vários tipos de insumos ou em segmentos intermediários da organização (seções, serviços, departamentos, divisões, etc.), fica-se de posse de um instrumental que permite analisar as características dos recursos orçamentários com alguma minúcia. Tais análises podem ser utilizadas tanto para revisar tarefas anteriormente desenvolvidas quanto para projetar recursos orçamentários necessários; a curto, médio ou longo prazos.

As projeções das necessidades de recursos devem estar baseadas em hipóteses específicas acerca da mudança do produto (isto é, no volume e na composição dos

Aplicados os valores na fórmula, temos que: $1,15 \times 0,870 \times 1,05 = 1,05$. Parece desnecessário dizer que tais análises podem ser feitas com um grau de detalhamento bem maior; o produto global pode ser subdividido em classes individuais de produtos e ao invés de se usar dados agregados, pode-se utilizar, separadamente, os dados de produtividade e de preços para cada tipo de insumo.

serviços realizados). A fim de projetar as necessidades de moeda, também se torna necessário levantar hipóteses referentes às mudanças nos preços dos recursos.

Normalmente, mudanças no volume e na composição do produto - assim como mudanças na tecnologia de operações - determinarão impactos diferentes no que concerne a necessidade de recursos específicos, tal como pessoal de várias categorias e níveis de conhecimento, equipamento, transporte, espaço físico, etc. Em qualquer projeção específica, diferentes taxas de modificação na produtividade tornar-se-ão provavelmente apropriadas para classes diferentes de insumos. O uso explícito de sistemas de produtividade pode contribuir significativamente para maior clareza e precisão das estimativas de recursos necessários. Finalmente, quando se faz a melhor projeção de recursos possível, estar-se-á concomitantemente contribuindo para maior poupança de recursos.

Tanto o nível da produção quanto a produtividade das organizações do Governo Federal estão sujeitos a decisões políticas. São matérias distintas que requerem dois conjuntos separados, embora interdependentes, de tomada de decisão: um relacionado com a seleção do programa e a ênfase nele colocada e o outro com as metas de produtividade. O primeiro conjunto de decisões relaciona-se à questão de escolha dos serviços a prestar ou dos produtos a elaborar e em que quantidade a organização deverá oferecê-los; o segundo, a que custo se espera que os proporcione.

As decisões acerca do nível de produtos elaborados estão baseadas em julgamento acerca do seu valor e custo. A análise de produtividade interfere nessas decisões na medida em que contribui para as estimativas de custo. As decisões acerca de produtividade estão baseadas em julgamentos relacionados com os níveis desejados de desempenho e com a confiabilidade no seu atingimento. Embora as mensurações por si mesmas não sejam suficientes para o estabelecimento de uma política visando atingir maior produtividade, podem ser de valor inestimável na formulação e implementação de tais diretrizes políticas.

As medidas de eficiência podem ser utilizadas para estabelecer metas específicas para aperfeiçoamento do desempenho das organizações do setor público - quer as consideremos individualmente, quer consideremos as diversas unidades

administrativas que as compõem. Os dados de produtividade indicariam os objetivos passíveis de serem atingidos. Para tal finalidade, eles seriam função do grau de detalhamento com que são calculados.

Para se tornarem úteis, as metas de produtividade numéricas somente podem ser estabelecidas com referência a uma medida específica de produtividade (pela simples razão que fórmulas diferentes produzem índices diferentes). As metas de desempenho para outras unidades que não aquelas cobertas pela análise de produtividade têm de ser estabelecidas por meios diferentes.

A medida que mais do que um índice de produtividade está sendo utilizado, como seria normalmente o caso, necessitamos estabelecer metas numéricas separadas, que abranjam diferentes medidas de produtividade.

Devemos enfatizar que as metas de produtividade e de desempenho, a fim de se tornarem significativas, têm de ser específicas à organização. Isso, naturalmente, não impede o desenvolvimento de uma política governamental em escala mais ampla, preconizando o atingimento de um volume de poupanças no setor público. Mas, para se conseguir a maior eficácia da política, as metas estabelecidas num determinado período, para aplicação junto a órgãos governamentais escolhidos, deveriam estar baseadas no potencial esperado de desempenho de cada uma destas repartições governamentais, independente de sua experiência passada e da situação encontrada noutras entidades similares.

Não há base lógica para se adotar metas percentuais que sejam aplicáveis uniformemente a qualquer repartição ou programa. A experiência mostra que as modificações no desempenho tem ocorrido a taxas muito diferentes, em organismos diferentes e em diferentes períodos de tempo devido a uma grande variedade de razões. Assim, não há razão para se esperar que uma mesma taxa de desempenho ocorra num certo número de organizações dentro de um mesmo exercício orçamentário, ou mesmo em espaços de tempo mais longos.

Em adição à colocação de perfis de desempenho, a seqüência normal exige, para a realização dessas metas, a elaboração de dados de produtividade utilizáveis. Algumas vezes se assume que um corte no orçamento conduz a um aumento equivalente na produtividade. Por mais estranho que pareça isso pode acontecer, desde que todas as

realizações inicialmente planejadas sejam alcançadas a um baixo custo, como por exemplo, em decorrência da eliminação de passos desnecessários ao desenvolvimento do trabalho. Contudo, a mudança induzida na produtividade não necessita ser proporcional à redução nos gastos. Parece mais provável que um corte orçamentário tenha como consequência uma redução no volume do produto, ou uma deterioração de sua qualidade, possivelmente grande o bastante para resultar num declínio, às vezes acentuado, no desempenho.

A menos que os insumos e o produto das organizações sejam corretamente mensurados, torna-se impossível determinar o que acontecerá exatamente com a produtividade e com o desempenho.

Naturalmente, não se pode esperar que o processo de mensuração reduza as metas de desempenho a um processo automático, mas, contudo, pode simplificar certos passos. Proporcionando um sistema de mensuração objetivo, sensível às mudanças que ocorrem na qualidade e na quantidade da produção e dos insumos utilizados, a repartição ficará na posse de um referencial para a discussão de pontos complexos e para o processo decisório. Tal sistema é preferível à situação em que as discussões e decisões acerca do desempenho são estabelecidas na ausência de qualquer medida objetiva ou com base numa estrutura de referência desconhecida e mutável.

IV - CONCLUSÕES

A sistemática orçamentária brasileira experimentou uma transformação marcante, a partir da segunda metade dos anos 60.

Como pensamos ter-se patenteado, durante o desenvolvimento deste trabalho, até aquela época o orçamento se colocava, em consequência da falta de um sistema integrado de planejamento, como a principal fonte inflacionária da economia brasileira. Via de regra, as receitas eram superestimadas, justamente o contrário do que acontecia com as contas de despesas do Governo, tendo em vista que não havia previsões referentes a reajustamentos dos salários dos servidores públicos nem para os reajustes de encargos financeiros da União. Era freqüente a prática de cortes orçamentários e o uso de fundos de contenção, como meios paliativos de lidar com a falta de fundos disponíveis necessários à realização da programação traçada no plano de Governo.

Não se pode ter uma idéia concreta dos efeitos negativos que tais sistemáticas carregaram para a economia brasileira. A paralisação de obras públicas, a interrupção de programas básicos, o desgaste de material adquirido, a ociosidade temporária de mão-de-obra alocada, são alguns exemplos de fatos corriqueiros naquela época, que oneravam sobremodo todo o plano de desenvolvimento nacional.

Atualmente, entretanto, além de a liberação de dotações orçamentárias obedecer rigidamente a um sistema definido de programação, algumas outras normas foram adotadas pelo Governo, permitindo adquirir maior adaptabilidade e eficiência no desempenho das tarefas atribuídas.

O processo global de planejamento e a questão particular dos investimentos do Governo estão amparados em métodos não inflacionários de levantamento dos recursos necessários, seja através de razoável nível tributário seja por meio de um montante permissível de recursos originados de empréstimos externos ou de suprimentos obtidos por via de empréstimos tomados junto a fontes internas. Abandonou-se, como instrumento mais amplo de política econômica, o relacionado com o financiamento dos déficits governamentais, ainda que este seja utilizado numa pequena escala.

O déficit do Tesouro representa atualmente cerca de 0,2% do Produto Interno Bruto, sendo coberto por via de operações financeiras relacionadas com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, sem necessidade de lançar mão de emissões inflacionárias. Hoje, portanto, o orçamento brasileiro representa efetivamente o programa governamental expresso em termos monetários.

A prática adotada de planejamento governamental incorporou toda uma metodologia visando à obtenção de um **continuum** nas linhas de política, obedecendo ao alcance de finalidades determinadas, a serem fielmente perseguidas, nada obstante a renovação dos governos.

Este é um aspecto de particular interesse, professado pela nova administração pública brasileira. Devemos nos lembrar de que a quebra de continuidade de diretrizes de política, que freqüentemente ocorria na história do País, pode ser considerada como um dos problemas cruciais da administração.

Ao nível de processo decisório, a descontinuidade se apresenta no aspecto, bastante experimentado pelo Brasil, e que se relaciona ao fato de “cada novo administrador, cada novo governante, tornar-se possuído de uma singular amnésia, esquecendo-se de todos os progressos feitos, das pesquisas e da experiência acumulada pelos governantes precedentes. Com uma desnecessária originalidade, decide-se que tudo deve ser começado de novo,...”⁵²

Pode-se verificar que a filosofia da administração pública brasileira modificou-se marcadamente, como resultado dos esforços do governo, dirigidos para podar os vícios mencionados pelo antigo Ministro do Planejamento. Isto foi feito inclusive através de uma estratégia de planificação que permite a continuidade e o desenvolvimento das diretrizes de política econômica do País.

O principal instrumento operacional do sistema de planejamento brasileiro é o subsistema de orçamento. Os orçamentos nada mais são que planos. Quando o governo toma decisões sobre o montante de recursos a ser alocado, previstos para a implementação de várias atividades durante o decorrer do período orçamentário, está

⁵² Roberto de Oliveira Campos - “Public Administration in Latin America” – Public Administration: a Key to Development, Burton Baker (edit.), (Washington: The Graduate School, United States Department of Agriculture, 1963), págs. 50-51.

desenvolvendo um plano de ação. Quer se esteja enfocando um plano a curto prazo, ou um a longo prazo, as suas ações no período seguinte implicarão em conseqüências futuras.

Destarte, à semelhança dos planos de uma maneira geral, o orçamento deve se munir do instrumental que proporciona uma mensuração das diversas atividades de que está incumbido e dos passos nele preconizados. É fora de dúvida que tais instrumentos existam ao nível de agregação superior. Entretanto, aos níveis operacionais e gerenciais, nutrimos a impressão de que permanece ainda uma lacuna a ser preenchida. A implementação das técnicas de mensuração ainda não ganhou o viço e a adequação que se tornam de todo necessárias ao pleno desenvolvimento do potencial administrativo e de manipulação de recursos prometidos pelo orçamento-programa. Nesses níveis citados, conquanto formalmente talhado segundo os moldes e feitos da orçamentação programática, o documento ainda se apresenta como uma colocação de itens e objetos de despesa, de caráter eminentemente contábil, perdendo-se de vista - por comodidade, por falta de compreensão ou por ausência de maior conhecimento técnico - as vantagens e o objetivo precípuo dessa nova sistemática.

Parece-nos, também, que o orçamento tem sido erradamente concebido como um documento pouco imaginativo e de estreito alcance. Permitimo-nos manifestar que tal pecha talvez tenha sido conseqüência da continuada prática de orçamento incrementalista - prática essa que consiste no aumento anual das dotações destinadas à realização dos programas nas diferentes unidades orçamentárias, sem atentar para a validade e objetivos maiores daqueles programas, mas, ao contrário, levando tão somente em consideração o fato de os trabalhos já virem sendo realizados em períodos anteriores⁵³.

Em suma, o que desejamos tornar claro no momento é o fato de não haver muito sentido nem substância quanto a executar um planejamento governamental sem, simultaneamente, coordenar as normas e procedimentos orçamentários que assegurem a utilização de critérios racionais na alocação de recursos do Governo, emprestando

⁵³ Consulte-se, a respeito do assunto, Charles Lindblom - "The Science of Mudding Through", Public Administration Review nº 29. Primavera de 1959, págs. 79-88 e, também, Peter Natchez e Irvin Bupp - "Policy and Priority in the Budgetary Process", The American Political Science Review (Vol. LXVII, setembro de 1973, nº 3), págs. 951-963.

condições para que, em todos os níveis, os objetivos possam ser alcançados com maior eficiência. Parece-nos que a implementação de uma estrutura operacional, ainda que calcada nos moldes muito modestos e embrionários que aqui expusemos, pode cooperar decididamente para que o objetivo seja alcançado.

Finalmente, devemos ter também em linha de conta que um sistema de mensuração de produtividade, se instituído, deverá carrear reflexos benéficos às práticas gerenciais da administração pública brasileira.

Caso este trabalho possa contribuir de algum modo para que estas promessas se corporifiquem, sentir-nos-emos plenamente recompensados.

V - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. AARON WILDAWSKY - **The Politics of the Budgetary Process** (Boston: Little, Brown, 1974).
2. ALBERTO VENÂNCIO FILHO A. **Intervenção do Estado no Domínio Econômico** (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968).
3. ALLEN SCHICK — “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform”, **Public Administration Review**, 26:4 (dezembro de 1966).
4. ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA e BIANOR S. CAVALCANTI - **Integration Between Public Enterprise and the Planning Process: A Comparative Perspective in Latin America** (Washington Public Affairs Center, University of Southern California, Term Paper PA 482, 1975).
5. BETTY MINDLIN LAFER — **Planejamento no Brasil** (São Paulo: Editora Perspectiva, 1970).
6. BERTRAM M. GROSS (editor) — **Action Under Planning: The Guidance of Economic Development** (New York e Londres: Mc Graw Hill Books Co., 1967).
7. CARLOS GERALDO LANGONI — **A Economia da Transformação** (Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1975).
8. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - **Programa de Metas**, Volume I: introdução, Rio de Janeiro.
9. CHARLES L. SCHULTZE — “A Importância da Análise de Custo e Benefício”, **Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício - Casos, Textos e Leituras** — Harley H. Hinrichs e Graeme Taylor (editores) (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974).
10. DANIEL KATZ e ROBERT L. KAHN - **Psicologia Social das Organizações** (São Paulo: Editora Atlas, 1970).
11. FERNANDO BESSA DE ALMEIDA — “Fiscalização Financeira e Orçamentária na Constituição de 1967”, **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, nº 1, vol. 7 (janeiro - março de 1973).

12. FERNANDO A. REZENDE DA SILVA - **Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Estrutura Funcional da Despesa** (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974).
13. HELIO JAGUARIBE - **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político** (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1972).
14. JESSE BURKHEAD — **Orçamento Público** (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971).
15. JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES — “Planejamento e Experiência Brasileira”, **Revista Brasileira de Economia** vol.16, nº 4, dezembro de 1962).
16. LUCIANO RONCHI - **Planificação e Estratégia das Empresas - Uma Introdução ao Estudo a Longo Prazo** (São Paulo: Editora Atlas S.A., 1973).
17. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - **Manual de Orçamento por Programas e Realizações** (Rio de Janeiro: Subsecretaria de Orçamento e Finanças, 1971).
18. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH - Output, Input and Productivity **Measurement** - Studies In Income and Wealth, volume 25 (Princeton: Princeton University Press, 1961).
19. NAOMI CAIDEN e AARON WILDAWSKY - **Planning and Budgeting in Poor Countries** (New York: John Wiley & Sons, 1974).
20. NELSON MELO E SOUZA - “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas”, **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, 2º semestre de 1968.
21. NORMAN BUCHANAN e HOWARD ELLIS - **Approaches to Economic Development** (New York: Twentieth Century Fund, 1955).
22. OSCAR JULIAN BARDECCI e RICARDO CIBOTTI - “Un Enfoque Crítico de la Planificación en America Latina” — **Transformación y Desarrollo: La Gran Tarea de America Latina**, volume II (México: Siglo Vinte e uno Editores, 1973).
23. PAULO CAMILO DE OLIVEIRA PENNA - **Introdução ao Planejamento na Administração Pública** (Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, 1959).
24. RICARDO CIBOTTI e ENRIQUE SIERRA - **El Sector Público en la Planificación del Desarrollo** (México: Siglo Vinte e uno Editores, 1973).

25. ROBERT DALAND - **Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro** (Rio de Janeiro: Editora Lidaador, 1969).
26. ROBERT NEWTON ANTHONY - **Planning and Control Systems: A Framework for Analysis** (Boston: Harward University Press, 1965).
27. RUSSELL MATHEWS — “Budget Structure and Organization in Developed and Developing Countries”, **Public Finance, Planning and Economic Development - Essays in Honour of Ursula Hicks**, Wilfred L. Davis (editor), (Londres: Ihe Macmillan Press Ltd., 1973).
28. UNITED STATES BUREAU OF BUDGET - **Tecniques for Development of a Work Measurement System** (United States Government Printing Office, 1950).
29. UNITED STATES BUREAU OF BUDGET - **Progress in Measuring Work** (Washington: United States Government Printing Office, 1962).
30. UNITED STATES BUREAU OF BUDGET - **Measuring Productivity of Federal Government Organizations** (Washington: United States Government Printing Office, 1964).
31. URSULA HICKS - **Development Finance: Planning and Control** (New York: Oxford University Press, 1965).
32. WERNER BAER — **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil** (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975).
33. WERNER BAER, ISAAC KERSTENETZKY e ANIBAL VILLELA - “As modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira”, **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, dezembro de 1973.
34. WILSON SUZIGAN e ANIBAL VILLELA - **Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira - 1889-1945** (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), Série Monográfica nº 10.
35. CHARLES LINDBLOM - “The Science of Muddiing Through”, **Public Administration Review**, nº 29, Primavera de 1959.
36. JACK HIRSHLEIFER - “Investment Decision Under Incertainty: Applications of the State-Preference Approach”, **Quarterly Journal of Economics**, nº 80, 1966.
37. PETER NATGHEZ e IRVIN BUPP - “Policy and Priority in the Budgetary Process”, **The Americen Political Science Review**, volume LXVII, setembro de 1973, nº 3.

38. OTTO ECKSTEIN - "Efficiency in Government Expenditures", **Public Finance**, Englewood Cliffs - New Jersey, Prentice Hall Inc., 1964.
39. ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS - "Public Administration in Latin America", **Public Administration: A Key to Development**, Burton Baker (editor), (Washington: The Graduate School, United States Department of Agriculture, 1963).

A Dívida Pública e suas Implicações no Mercado Financeiro

Wicksell, José Maria

SUMÁRIO

O objetivo deste trabalho é reunir os principais conceitos teóricos que se referem às implicações da Dívida Pública sobre o Mercado Financeiro.

Numa primeira etapa, procurou-se destacar quais os pontos que a teoria de Finanças Públicas considera importantes, na relação entre Dívida Pública e Mercado Financeiro.

Numa segunda etapa, procurou-se descrever como a realidade brasileira forçou a estruturação de um modelo contábil para controle tanto da Dívida do Setor Público, como do próprio Sistema Financeiro. A esse nível, a relação entre esses dois elementos é avaliada, planejada, calculada e controlada por decisões políticas.

Numa terceira etapa, tentou-se apresentar a possibilidade de formulação de um modelo matemático funcional (de programação linear), explicativo da relação entre Dívida Pública e Mercado Financeiro, capaz de apontar as conseqüências das mudanças das variáveis que o compõe.

INTRODUÇÃO

Existem várias teorias para explicar como a dívida pública afeta a economia, e essas teorias se dividem didaticamente em teorias que apregoam o equilíbrio do orçamento e aquelas que defendem a idéia de que o orçamento deve ser funcional.

O orçamento que equilibra receitas e despesas representa para alguns estudiosos, a segurança e a tranquilidade da prosperidade econômica, e utiliza como base, os pressupostos da teoria clássica da economia.

A partir da era keynesiana, desenvolveu-se a teoria do orçamento funcional, que determina que a política fiscal do governo, seus gastos e os impostos que recebe, seu endividamento e o reembolso dos empréstimos que toma, a emissão de moeda ou a destruição de meios de pagamento que efetua, tudo deve ser compatibilizado e se realizar para atender aos objetivos do desenvolvimento da economia. Usando os pressupostos da teoria de Keynes, essa teoria procura manter a despesa global a níveis adequados de maneira a eliminar o desemprego na economia, assim como a inflação. Dentro dessa linha de pensamento, o governo aumentaria a demanda global quando esta se apresentasse abaixo dos níveis ideais exigidos pelo pleno emprego, ou aumentaria impostos quando a demanda estivesse alta demais, para desaquecer a economia e evitar uma inflação indesejável. As necessidades de aumento ou diminuição de meios de pagamento poderiam ser atendidas através da manipulação da dívida pública e esse mesmo mecanismo faria com que a taxa de juros do mercado financeiro, se ajustasse em seu nível ótimo.

Seguindo essa teoria funcional, Lerner(1), defende a idéia de que a dívida pública não precisa ter limites, ela aumenta a renda nacional real de bens e serviços em níveis várias vezes superior à quantidade gasta efetivamente pelo estado. Defende que a quantidade absoluta da dívida pública não importa, qualquer que seja o montante dos juros e das amortizações a serem pagas, pois para esse autor, isso não representa carga extra para a sociedade como um todo. Lerner resume seus argumentos em defesa de uma política abrangente da dívida pública, dizendo que essa dívida não cresce obrigatoriamente com o tempo, porém, mesmo que crescesse, não haveria razão para

que o governo a financiasse somente com receita gerada por impostos. Lerner utiliza essas idéias e joga com elas, pois funcionam na teoria, quando se aceita a hipótese de que não existem limitações físicas para os níveis da dívida, nem do lado dos ofertadores de crédito do mercado, nem do lado da capacidade dos tomadores de empréstimos. O fato de ele acreditar que a economia como um todo não se altera, que apenas se fazem transferências entre setores diversos, não parece ter ressonância no sistema econômico real.

Na realidade, existem limitações em relação à capacidade de endividamento de uma comunidade, pois ela é definida pela sua capacidade de gerar recursos. A dívida pública, por sua vez, não é elemento autônomo, independente dentro da economia; ela faz parte de um sistema, incorpora-se a um orçamento que tem como função, compatibilizar as despesas, a receita, a dívida, os empréstimos do setor público ao privado, os objetivos financeiros e econômicos da sociedade, etc.

Esse assunto complexo que abrange política econômica financeira e fiscal, vai ser abordado nesse trabalho seguindo um esquema simples, onde a dívida pública e suas possibilidades aparecem descritas na primeira parte, o sistema financeiro nacional é apresentado na segunda parte, brevemente, junto com os principais instrumentos por ele utilizados, incluindo ainda o orçamento monetário que controla esse sistema no Brasil, e ajuda a analisar as implicações das políticas adotadas. Delimitado o campo das variáveis da dívida pública, definidas as variáveis relevantes que integram o sistema financeiro, analisados os instrumentos utilizados tanto por um campo como por outro, tenta-se numa terceira parte, apontar um caminho para uma análise de compatibilização entre eles.

A terceira parte aponta o caminho para a elaboração de um modelo matemático capaz de colaborar na análise das implicações financeiras do aumento da dívida pública, através de seus efeitos sobre os outros títulos ou ativos financeiros do mercado.

A. Considerações Gerais

A sociedade moderna exige, cada vez mais, a sofisticação dos serviços oferecidos pelos seus respectivos governos. Essa exigência decorre, primeiro, do aumento físico da população, onde maior número de pessoas precisa ser atendido, e segundo, do aumento das necessidades de bem-estar a que as sociedades se julgam no direito de exigir, devido ao enriquecimento relativo das economias, ou ao maior conhecimento técnico e científico, efeito-demonstração, pressão política, etc.

Em decorrência desses fatos, os governos precisam financiar seus gastos crescentes não só nas obras de bem-estar social, como também nas obras de infraestrutura básicas para o desenvolvimento das economias, ou seja, seus gastos de consumo e investimento crescentes, através de quatro alternativas principais:

1. Aumento de impostos
2. Cobrança de novas taxas
3. Emissão de moeda
4. Aumento da Dívida Pública, tanto interna como externa(2).

O aumento de impostos e a criação de novas taxas, são medidas simples, mas que dependem de decisão política que inclui considerações sobre o nível da carga tributária já existente e já imposta à sociedade, referente ao levantamento de recursos efetuado para atender a necessidades pré-existentes.

A emissão de moeda é limitada pelos objetivos de desenvolvimento econômico, estabilização de inflação, etc., e não pode ser utilizada como instrumento de captação de fundos para saldar déficits de orçamento público, por período de tempo indeterminado.

O aumento da dívida pública interna e externa é expediente que, dentro dos limites impostos pela própria capacidade do país de atender a essa carga, tem sido um instrumento largamente utilizado no Brasil e em muitos outros países para atender às necessidades de investimentos governamentais.

A dívida pública pode se referir a operações de crédito externas ou internas. Conforme a fonte do crédito, os efeitos da dívida são sentidos de maneira diferente, pela sociedade que a assume. Para os estudiosos de finanças públicas pertencentes à corrente tradicionalista, a dívida pública externa representa uma carga maior para a comunidade, se comparada a uma dívida interna de igual magnitude. Sua explicação para essa tese, é a de que o pagamento dos juros da dívida pública externa são feitos a estrangeiros, e têm como consequência, a diminuição da renda disponível da comunidade. Os juros referentes a uma dívida interna, são considerados, por outro lado, como simples transferências internas, dos contribuintes que pagam impostos, para os possuidores de títulos do governo.

A corrente moderna entretanto, critica esse ponto de vista⁽³⁾, defendendo a tese de que a carga diferencial de uma dívida é consequência de uma decisão irracional de uma comunidade, e não da origem locacional dos recursos.

A sociedade teoricamente poderia optar entre não gastar ou gastar, financiando então seus gastos com tributos, emissões ou empréstimos. O financiamento através de dívida interna, derivaria de recursos oriundos da poupança corrente que, na inexistência do empréstimo, seria, por hipótese, investida produtivamente na economia, aumentando, conseqüentemente, o estoque de capital e a renda disponível no país. Com a redução do investimento o estoque de capital fica automaticamente reduzido. O empréstimo externo, por outro lado, representaria poupança externa investida no país endividado, o que permitiria a manutenção do nível de Investimentos internos, o aumento do estoque de capital no país, assim como o aumento da renda líquida interna nos anos subseqüentes ao empréstimo.

A dívida pública é instrumento que pode ter sua carga transferida de uma geração para outra, dentro de⁽⁴⁾ uma mesma comunidade. A dívida interna, financiada por títulos do governo, pode ter seu principal, por exemplo, pago através da emissão de novos títulos e a sociedade que se beneficia dos investimentos governamentais⁽⁵⁾, paga apenas o serviço da dívida, sendo seu principal transferido para a época em que o governo resolver resgatar definitivamente sua dívida junto ao público⁽⁸⁾. O volume de recursos pagos pelo serviços da dívida interna, permanece dentro da economia e representa apenas uma transferência de um setor para outro; o volume de recursos

pagos pelo serviço de uma dívida externa, tem por sua vez, significado muito maior para a sociedade que o paga, em termos de redução da renda disponível, pois o dinheiro sai, realmente, do país. As repercussões internas de uma dívida pública interna ou externa, são diferentes, pois, enquanto a dívida externa pode representar economicamente um investimento novo, e proporcionar num primeiro momento, maior volume de recursos internos, o principal de uma dívida interna efetuada pelo governo, representa uma simples transferência de investimento do setor privado para o setor público.

Concluindo, pode-se dizer que a dívida pública malgrado todas as considerações já mencionadas e apesar das conseqüências sérias que acarreta para a economia, tem sido utilizada como instrumento prático de financiamento dos déficits do governo brasileiro, de uma maneira ampla, nesses últimos anos.

B. Definição

Pela Lei Complementar nº 12 de 8/11/1971, a dívida pública, num conceito mais restrito, é o resultado das operações de crédito realizadas pelos órgãos do setor público, com o objetivo de antecipar a receita orçamentária ou atender a desequilíbrios orçamentários e a financiamentos de obras e serviços públicos. No seu conceito mais amplo, a dívida pública abrange também, as operações de crédito destinadas exclusivamente aos objetivos da política monetária.

C. Classificação

Vários critérios determinam a classificação da dívida pública, assim definidos, pela Lei 4.320, de 17/3/64, tais como, prazos de amortização, origem dos recursos base de empréstimo e tipo de responsabilidade do órgão público(7).

Quanto aos prazos, a dívida se classifica como dívida de curto prazo ou fluante, quando o período de amortização ou resgate não ultrapassa 12 meses; dívida de médio e longo prazos, ou fundada, quando o período de amortização ou resgate for superior a 12 meses. Quanto a origem dos recursos pode-se definir dívida interna e dívida externa, conforme os recursos tenham sido obtidos no país ou no exterior. Quanto a base do empréstimo, ou seja, se ele se originou de uma emissão e colocação de títulos no mercado, ou ainda, da assinatura de um contrato, pode-se classificar a dívida por títulos

ou por contrato. Quanto ao tipo de responsabilidade do tomador, a dívida se classifica em dívida direta e dívida garantida, conforme seja o responsável pela dívida: na dívida direta, o tomador é o responsável único e na dívida garantida, o avalista é o responsável indireto.

D. Dívida Interna

A incidência da dívida pública Interna sobre as diversas gerações, é assunto controvertido entre os estudiosos de Finanças Públicas. Duas correntes de pensamento podem ser determinadas em relação a esse assunto: a corrente tradicional que estuda a incidência da carga real do empréstimo contraído internamente pelo governo sobre as gerações futuras na condição que a geração presente reduza sua taxa de investimento na proporção em que empresta e a corrente moderna, que estuda a incidência da carga real do empréstimo sobre a geração futura, sem considerar o estoque de capital transferido de uma geração para outra.

As duas análises simplificam suas conclusões, partindo do pressuposto básico de que a política monetária consegue garantir o equilíbrio de pleno emprego, que a sociedade pode decidir se financia as dívidas do governo através do aumento dos impostos ou a emissão de títulos, e ainda, que os gastos públicos são improdutivos. Somente alguns autores da corrente moderna, consideram que o governo gasta também em investimentos produtivos.

Ricardo-Pigou(8) representa bem a corrente de pensamento tradicional e da sua tese pode-se retirar alguns elementos relevantes. A carga real de um empréstimo contraído internamente por um governo, só pode ser transferido para a geração futura, se a geração presente reduzir sua taxa de investimento, em consequência do empréstimo. Em outras palavras, o que esses autores dizem, é, que se a renda do indivíduo se destina a consumo e poupança (aquela que é investida), então

$$Y = C + I$$

$$Y = \text{Renda}$$

Onde $C = \text{Consumo}$

$$I = \text{Investimento}$$

o que significa que se parte da renda se destina a financiar o governo, então ou o consumo ou o investimento privado vai ficar prejudicado em volume.

A tese de Ricardo-Pigou é a de que a carga da dívida pública interna só pode ser transferida da geração presente para a geração futura através do estoque de capital. Se a forma de financiamento não afetar o estoque de capital, e se ela representar apenas diminuição do consumo presente, sua carga incidirá sobre a geração presente.

A corrente moderna dos estudiosos de Finanças Públicas, aquela que considera os investimentos do governo, como investimentos não produtivos, pode ser representada pela tese de Bowen-kopf(9). Esses autores consideram que a carga da dívida interna do governo vai recair sobre a geração da época em que o governo decidir não mais resgatar sua dívida com outros títulos, transferindo dessa forma esse ônus para o futuro, mas resgatá-la através do uso de recursos oriundos de impostos recolhidos junto ao público. A criação de impostos com a finalidade de resgatar dívida sobrecarrega duplamente a geração em questão, pois nesse caso, seu consumo foi reduzido no momento em que adquiriu os títulos e novamente no momento em que paga tributos extras para que o governo possa saldar sua dívida.

A carga real da dívida, considerada nessa tese, se define como o montante de bens privados de consumo, dos quais a geração tem que se abster durante todo o seu período de vida. A carga real incide duplamente na geração presente à época do resgate da dívida, ou, na hipótese de o principal ser transferido continuamente para as gerações futuras, a carga real incide sobre todas as gerações que pagam impostos para atender ao serviço da dívida.

Musgrave é outro estudioso do assunto que pertence à corrente moderna, mas que considera que o governo faz gastos em investimento produtivo(10). A equidade inter gerações para esse autor, representaria a idéia de que cada geração deveria arcar com a carga referente aos benefícios que ela receberia, em decorrência dos investimentos feitos pelo governo.

Dentro dessa linha de pensamento, Musgrave afirma que a comunidade deve arcar com a carga da dívida pública, à medida que usufrui os benefícios públicos e ainda, defende que nada é mais justo do que o financiamento da dívida pública através de

empréstimos internos do governo, forçando a distribuição eqüitativa do ônus, por várias gerações beneficiadas.

Apesar de existirem várias críticas contra essa teoria(11), principalmente a respeito da falha em suas hipóteses básicas, essa corrente de pensamento tem aspectos válidos, pois engloba maior número de variáveis relevantes ao sistema, na formulação de seu modelo teórico.

Toda essa divagação sobre os aspectos teóricos referentes à dívida pública, são significativos na exposição desse trabalho, na medida em que essas mesmas teorias definem com bastante clareza não só as razões pelas quais a dívida pública tem sua aplicação tão bem aceita pelos governos atuais, como ainda discutem quais as hipóteses que ajudam a redimir esse instrumento de captação de receita, da sobrecarga imposta à sociedade, quais as teorias econômicas que são aplicadas na avaliação da dívida ou quais os conceitos econômicos incorporados como relevantes ao modelo.

E. Regulamentação da Dívida Interna no Brasil

As operações de crédito para antecipação da receita orçamentária, geralmente de curto prazo, derivavam da emissão de títulos ou contratos. Essas operações foram reguladas na Constituição Federal de 1946, art. 73, que as classificava como operações não orçamentáveis, e elas tinham por objetivo atender a necessidade urgentes de caixa.

Mais tarde essas mesmas operações foram se realizando somente através da colocação de obrigações e apólices, ou mesmo Letras do Tesouro Nacional, o que permitia ao governo maior flexibilidade na execução e no controle da política econômica e financeira do país. A lei de Orçamento determinava a parcela do déficit que deveria ser coberta pela venda de títulos do Tesouro Nacional e as operações de crédito da União, referentes a antecipação de receita orçamentária, só poderiam ser financiadas por Letras do Tesouro Nacional, de prazo inferior a 120 dias contados do encerramento do respectivo exercício.

Nova mudança de redação sobre o assunto foi dada pela Constituição de 1967, que especificava que essas mesmas operações de crédito não deveriam exceder a

quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro e que as mesmas não poderiam ser liquidadas após 30 dias do encerramento do mesmo exercício.

Desde 1967 o financiamento do déficit do Governo Federal tem sido feito da seguinte maneira: O Banco do Brasil, na qualidade de banco do governo, recebe suas receitas e paga suas despesas. Mensalmente os saldos da conta do Tesouro são transferidos para o Banco Central até o montante necessário para cobrir déficits já acumulados. Se, no final do exercício, houver saldo devedor, o Ministro da Fazenda tem o poder de mandar regularizar a situação, através da colocação no mercado, de títulos do Tesouro Nacional, devidamente autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

O déficit do governo é então financiado, num primeiro momento, por um suprimento automático feito pelo Banco Central ao Tesouro, através do Banco do Brasil, representando uma operação de crédito para a receita orçamentária. Num segundo momento, dá-se uma emissão de títulos do Tesouro, que representa uma transferência para o público, da carga do financiamento da dívida, através de ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e LTN (Letras do Tesouro Nacional), de forma a não inflacionar a economia.

A evolução dos instrumentos de captação de recursos utilizados pelo governo, para financiar seus déficits, pode ser seguida através da listagem das normas que regulamentam esse mecanismo, ou seja, as normas que servem de base ao sistema como um todo. Pode-se começar pela Constituição Federal de 1967, art. 69, que corresponde ao artigo 67 da Constituição Federal de 1969.

A nível Federal tem-se:

Decreto-lei nº 96, de 30/12/66

Lei Complementar nº 12, de 8/11/71

Decreto-lei nº 1.205, de 31/1/72

Decreto-lei nº 95, de 30/12/66

Portaria GB-67 do Ministro da Fazenda de 23/2/67

Lei nº 4.357, de 16/7/64 — ORTN

Decreto-lei nº 1.079, de 29/1/70 — LTN

A nível Estadual e Municipal tem-se:

Resolução nº 92, de 27/11/70

Resolução nº 62, de 28/10/75

Resolução nº 171, de 22/1/71

Resolução nº 346 do Banco Central de 13/11/75 e que revogou a Resolução 171.

F. ORTN e LTN

O mecanismo de captação de recursos representado pela emissão de ORTN e LTN tornou-se muito importante dentro do mercado financeiro do país e esses títulos merecem descrição à parte, pois representam, além de instrumentos de suprimentos de recursos para atender a déficits governamentais, instrumentos de política monetária anti inflacionária.

As ORTN foram criadas em 1964 e as LTN em 1970. Em 1967 foi autorizado o resgate dos títulos da Dívida Pública interna Fundada Federal(12), correspondentes aos antigos títulos sem correção monetária, de modo que a Dívida Pública Federal se resume atualmente, nas ORTN e LTN.

A demanda desses títulos foi incrementada pelo governo, através de medidas de incentivo ou por medidas compulsórias. O incentivo foi feito, através de dedução no imposto de renda, da correção monetária, da opção para substituição de depósitos compulsórios dos bancos comerciais junto ao Banco Central(13), pela garantia de liquidez no mercado, prazos de resgate curtos, juros atraentes. As medidas compulsórias são representadas pela obrigatoriedade dos Fundos ou de Entidades de Administração Indireta manterem seus recursos disponíveis sob forma de ORTN ou LTN.

Logo que foram criadas, as ORTN tiveram alto grau de aceitação junto ao público, devido a sua expressiva rentabilidade, frente a outros títulos existentes no mercado financeiro. Os atrativos iniciais decorrentes de incentivos, foram decrescendo no tempo e já a partir de 1968, esses títulos apresentavam rentabilidade inferior aos demais ativos financeiros do mercado, porém sua aceitabilidade junto ao público continuou elevada, devido a suas qualidades de segurança e liquidez.

No próprio ano da criação das ORTN, ocorreu um grande aumento (mais de 500%) de Dívida Pública Federal, quando o montante em circulação passou de 11,5 milhões em 1963 para 72,8 milhões de cruzeiros em 1964(14).

As LTN foram criadas pelo Decreto-lei número 1.079 de 29/1/70 e introduzidas no mercado após sua regulamentação contida na Resolução nº 150 de 22/7/70 do Banco Central. As LTN não foram criadas para suprir déficits do giro da dívida pública, ou financiar desequilíbrios orçamentários, mas para absorver eventuais excessos de liquidez do sistema, e ainda poderem se transformar numa reserva de segunda linha para os bancos comerciais.

Depois de 1972 esses títulos se transformaram em instrumentos de política monetária, por suas qualidades de prazo, juros, liquidez, e passaram a refletir diretamente o comportamento do mercado aberto no país. Nos últimos anos, as LTN têm assumido participação crescente no total da Dívida Pública Interna, em consequência do excesso de liquidez decorrente do fluxo positivo de moeda estrangeira.

Ao serem criadas, as LTN tinham prazo de 42 a 91 dias. A partir de 1971 já prevalecia o prazo de 91 dias e em março de 1972 apareceram as letras de 182 dias de prazo. Atualmente elas têm prazo entre 91 e 182 dias.

Com a crescente sofisticação do mercado, e com a finalidade de dinamizar as suas operações, o Banco Central adotou o sistema de custódia desses títulos, na Gerência da Dívida Pública (GEDIP), o que proporcionou maior segurança e maior velocidade das transações, através da simplificação e do baixo custo operacional de seu manejo.

G. Operações de Mercado Aberto e a Administração da Dívida Pública.

As operações de open market constituem atualmente o principal instrumento utilizado pelo Banco Central, para o controle do nível da moeda. A implantação dessas operações começou com finalidade mais restrita de atender de maneira não inflacionária, às necessidades de financiamento do orçamento governamental e se desenvolveram para finalidade mais ampla, de instrumento de política econômico-financeira.

Os instrumentos representados pelas ORTN e LTN foram suficientes para a recuperação do crédito público nacional, ao mesmo tempo que formaram um amplo mercado de títulos do governo, que mudaram a face do mercado financeiro do país. Através da GEDIP (Gerência da Dívida Pública) o Banco Central do Brasil tem acumulado nos últimos anos, valiosa experiência nas operações com títulos do Tesouro Nacional para a condução da política da Dívida Pública, principalmente através do mecanismo de **open market** desempenhando as atividades de agente do Tesouro Nacional e de Autoridade Monetária.

Como agente o Tesouro, leiloa LTN e as vende às instituições financeiras que apresentam taxas de juros mais baixas. Além de leiloar, compra LTN para a carteira do Banco Central e resgata esses títulos que já estão em circulação, nos seus respectivos vencimentos, diretamente no Banco Central ou através da Câmara de Compensação, um dia antes do vencimento.

Como Autoridade Monetária, vende LTN de sua carteira às instituições financeiras ou compra esses títulos de instituições financeiras e os guarda em sua carteira. Vende ainda as LTN de sua carteira, às instituições financeiras, por prazo inferior ao do vencimento dos títulos ou compra esse tipo de título aos **dealers** para carteira do Banco Central, por prazo inferior ao do vencimento do título(15).

A política operacional das transações que envolvem esses títulos visa manter o equilíbrio do mercado, a liquidez do sistema a níveis adequados e a controlar as taxas de juros. O diagnóstico do mercado, para tomada de decisão relativa ao volume das operações diárias, depende de uma série de informações, tais como a do volume de recompra das LTN de cada **dealer** autorizado, da situação da caixa dos **dealers** bancos comerciais, da perda ou do ganho na compensação desses bancos, da expectância do volume de recursos a serem recolhidos compulsoriamente ao Banco do Brasil pelos **dealers** (impostos federais e estaduais), recolhimento ou devolução de depósitos compulsórios referentes a esses mesmos **dealers**, em relação ao Banco Central, da expectativa do volume de compras de LTN por clientes dos **dealers**, etc.

Depois de avaliada a situação do mercado em relação aos objetivos básicos do controle monetário, pode-se definir o volume das transações diárias realizadas pela GEDIP. E preciso mencionar que todo esse mecanismo considera ainda, um fator de

sensibilidade do mercado, e, apesar de perseguir objetivos bem definidos, algumas vezes, a curtíssimo prazo, a GEDIP cede a pressões e parece contrariar a orientação geral imprimida à política monetária, ou os diagnósticos baseados em dados estatísticos dos dias anteriores. Tais concessões são admissíveis, e mesmo inevitáveis, para que se possa assegurar um grau de aceitabilidade de confiança na continuação das operações de **open market**.

As ORTN por sua vez são títulos da dívida pública de grande aceitação tanto junto a pessoas jurídicas como junto a pessoas físicas, e as subscrições a elas referentes são em geral feitas na modalidade ao portador. Parece que o maior volume dos referidos títulos se encontra em poder das instituições bancárias que mantêm parte dos seus depósitos compulsórios sob a forma de ORTN além de manterem voluntariamente esses títulos como forma de aplicação de seus ativos financeiros.

O prazo de vencimento das ORTN é de 2 a 5 anos, e rendem juros de 5 a 7% respectivamente. A subscrição desses papéis podem ser feitas em qualquer agência do Banco do Brasil ou em instituições financeiras que vendem títulos mobiliários. As ORTN se caracterizam pela correção monetária que não constitui rendimento tributável, e, pelo imposto de renda sobre os juros, cobrado na fonte. Existe ainda em relação a esses títulos, um incentivo referente a um abatimento de imposto de renda, de um percentual do valor aplicado na compra desses papéis, para a pessoa física.

Apesar de as ORTN se constituírem nos títulos de menor rentabilidade dentre todos os de renda fixa, elas gozam da preferência crescente dos investidores por serem seguras e por suas qualidades de liquidez, tornando-se equivalente a uma quase moeda.

O Governo Federal por sua vez, tem utilizado as ORTN para captar poupanças de médio e longo prazo, em escala cada vez maior.

H. A Dívida Pública Estadual e Municipal

O endividamento desregrado dos Estados e Municípios no passado da História do Brasil, determinou severas restrições por parte do Governo Federal a partir de 1964, especialmente em relação à emissão de títulos estaduais e municipais, dentro do programa de reabilitação do crédito público do país. A Constituição Federal de 1967, no

seu artigo 69, outorgou ao Senado Federal, mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios.

As restrições mais recentes impostas pelo Senado Federal ao endividamento dos Estados e Municípios(16), determinaram que esse tipo de endividamento só poderia ter contrapartida em títulos vendidos ao público, previamente registrados no Banco Central, que controlaria e acompanharia o desenrolar das próprias dívidas, seus respectivos cronogramas e vencimentos(17).

Essas restrições todas tem como objetivo, atender às necessidades econômicas, financeiras e políticas de regulamentação da dívida interna dos diversos níveis governamentais, de maneira a evitar o lançamento desordenado de títulos públicos, tendo em vista a meta de estabilização do equilíbrio do mercado e a capacidade financeira peculiar a cada Estado ou Município, além de coordenar e unificar as características desses títulos, no que se refere a correção monetária, juros e prazos de resgate, evitando através desse controle, a concorrência suicida que poderia nascer entre eles.

II — O SISTEMA FINANCEIRO

A. Composição do Sistema Financeiro

Através da promulgação da Lei nº 4.595, o Sistema Financeiro ficou assim constituído:

1. Conselho Monetário Nacional, CMN
2. Banco Central
3. Banco do Brasil
4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE
5. Demais Instituições Financeiras Públicas e Privadas.

O mercado de Capitais ficou assim estruturado:

1. Mercado de Crédito
 - 1.1. Bancos Comerciais
 - 1.2. Financeiras
 - 1.3. Bancos de Investimentos
2. Sistema Financeiro da Habitação
 - 2.1. Banco Nacional da Habitação
 - 2.2. Sociedade de Poupança, Caixas Econômicas Federais
 - 2.3. Sociedade de Crédito Imobiliário
3. Mercado de Títulos e Valores Mobiliários
 - 3.1. Distribuidoras
 - 3.2. Corretoras
 - 3.3. Bancos de Investimento
 - 3.4. Bolsas de Valores

Esse sistema opera através de um determinado número de instrumentos que não se resumem estritamente ao campo financeiro, mas que são capazes de contribuir para o fortalecimento do mercado, e, através dos quais, as autoridades conseguem conduzir a

economia do país para os objetivos predeterminados. São os seguintes os instrumentos destinados a fortalecer o sistema financeiro:

1. ações e obrigações reajustáveis
2. debêntures conversíveis em ações
3. alienação fiduciária ou garantia
4. cédula de crédito industrial
5. cédula hipotecária
6. outros

O aperfeiçoamento do Sistema Financeiro, reconstruído e dinamizado a partir de 1964 pelo governo revolucionário, controlado e planejado pelo Orçamento Monetário da Nação, montados ambos em bases abrangentes e não com a preocupação única de isolar e atuar sobre os fatos financeiros, ou com o objetivo de manipular o aumento dos meios de pagamento do país, fez surgir várias modificações na economia, não apenas do ponto de vista do crescimento do Produto Nacional Bruto, consequência de uma melhor alocação de recursos escassos, ou de seu direcionamento para áreas prioritárias, mas modificações mais profundas, incluindo aquelas referentes aos próprios hábitos de poupança e consumo ou investimento dos setores público e privado.

O orçamento monetário define os haveres monetários e haveres não monetários utilizados dentro do sistema. Os haveres monetários, segundo a definição do Banco Central se constituem dos seguintes itens:

- papel moeda em poder do público;
- depósitos a vista no Banco do Brasil;
- depósitos a vista nos Bancos Comerciais;
- depósitos a vista nas Caixas Econômicas Federais e Estaduais.

Os haveres não monetários se constituem em:

- depósitos de poupança feitos nas diversas instituições (Caixa Econômica Federal, Caixas Econômicas Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo);
- depósitos a prazo fixo com e sem correção monetária no sistema bancário, caixas econômicas, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo;

- aceites cambiais efetuados através dos bancos de investimentos e financeiras (letras de câmbio);
- letras imobiliárias do BNH e sociedades de crédito imobiliário;
- títulos da dívida pública federal (ORTN e LTN);
- quotas dos fundos mútuos de investimento, inclusive fundos fiscais (DL nº157)(18).

O mercado financeiro nacional é o lugar onde poupadores e investidores se encontram, é o sistema que permite transformar recursos escassos de poupança em investimentos produtivos nos setores mais carentes. O Sistema Financeiro Nacional visa então captar poupança, racionalizar investimentos, dentro dos objetivos globais do país, que soma metas conflitantes, tais como contenção da inflação, superação da estagnação econômica e obtenção do equilíbrio no Balanço de Pagamentos.

Para conseguir a maior eficiência possível, ele é governado pelo orçamento monetário que, como técnica de planejamento e programação monetária, atende a três objetivos básicos:

a. Torna funcional, como instrumento regulador da liquidez do sistema bancário, o mecanismo dos depósitos compulsórios(19).

b. Reúne, através do modelo contábil, o conjunto das metas quantitativas de crédito, aos setores público e privado, compatíveis com o programa de governo, referentes ao desenvolvimento setorial e global, ajustando os níveis das mencionadas metas à política de controle da expansão monetária.

c. Possibilita a pronta identificação das possíveis distorções na execução das metas programadas e explicita quais as variáveis envolvidas no modelo, que oferecem alternativas de mudança, no processo de tomada de decisão para correção do equilíbrio perdido. As causas desses desequilíbrios podem ter origem no lado da composição do crédito das autoridades monetárias ou do lado do comportamento dos parâmetros embutidos no modelo de expansão monetária.

A par desses três objetivos de política monetária, a utilização do orçamento define ainda, o volume de recursos a serem captados pelo Banco Central, junto ao público e bancos, através da administração da dívida pública, especialmente da colocação de títulos de curto prazo do Tesouro, no mercado aberto. O modelo de

expansão monetária fornecido pelo Orçamento Monetário do Brasil é suficientemente operacional, e nasceu da necessidade de controlar e planejar o volume dos meios de pagamento do sistema de acordo com diversas variáveis relevantes.

O Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias se constitui na forma contábil de calcular o volume dos meios de pagamento adequado às metas do governo:

QUADRO 1

B. Balancete Consolidado Sintético das Autoridades Monetárias

Ativo (aplicação)	Passivo (recursos)
1. Créditos a Instituições Financeiras 1.1. Redesconto 1.2. Empréstimos e adiantamentos (liquidez + outros) 1.3. Operações com Fdos. Fin. + programas diversos 1.4. Outras operações 2. Empréstimos do BB ao setor privado (produção, comércio, cooperativas, outros).	1. Passivo não monetário A. Operações com o Tesouro: vinculados ou não à execução orçamentária B. Depósitos diversos C. Recursos de Fundos de Financiamento adm. B. Central D. Recursos de Fundos de Financiamento adm. B. Brasil E. Recursos próprios

Ativo (aplicação)	Passivo (recursos)
3. Empréstimos ao resto do setor público (excluído Tesouro Nacional) 4. PASEP (setor público e privado) 5. Contas Cambiais 6. Demais contas	F. Contas Cambiais G. Depósitos de entidades financeiras internacionais. H. Recebimentos por conta de instituições previdenciárias. 2. Passivo monetário (A) 1. Papel moeda em circulação ($M' + Z'$) 1.1. Caixa em moeda dos Bancos Comerciais (Z') 1.2. Papel moeda em poder do público (M') J. Depósitos dos Bancos Comerciais ($Z^2 + Z^5$) J.1. Voluntários (Z^2) J.2. Compulsórios em moeda (Z^5) K. Depósitos à vista do público no B. Brasil (inclusive de autarquias e governos estaduais e municipais (M_{BB})).

Com referência ao quadro do Balancete Consolidado Sintético das Autoridades Monetárias, tem-se que, por definição contábil, o passivo monetário (A) é igual ao crédito total líquido das Autoridades Monetárias

(A) é o total da Base Monetária.

O crédito líquido das Autoridades Monetárias deduzido do Passivo não monetário.

Fonte: Banco Central do Brasil — Departamento Econômico. A Política Monetária no Brasil - O Orçamento monetário (Edesio Fernandes Ferreira).

QUADRO Nº 2

C. Causas de Expansão e Contração da Base Monetária

1. Fatores de expansão
 1. Créditos a instituições financeiras
 2. Empréstimos do BB ao setor privado
 3. Empréstimos ao resto do setor público (exceto Tesouro Nacional)
 4. PASEP
 5. Contas Cambiais
 6. Saldo líquido das demais contas
2. Fatores de contração
 1. Recursos líquidos do Tesouro junto às autoridades monetárias
 2. Recursos de Fundos de Financiamentos administrados pelo Banco Central
 3. Recursos dos principais Fundos de Financiamento administrados pelo BB
 4. Depósitos diversos (a prazo, sobre importações, etc.)
 5. Recursos próprios
 6. Depósitos de entidades financeiras internacionais
 7. Recebimentos por conta de instituições previdenciárias
 8. Contas cambiais
3. Base monetária (1 — 2) ----- > (Passivo monetário)
 1. Papel moeda em circulação
 2. Depósitos dos Bancos Comerciais voluntários o compulsórios
 3. Depósitos a vista dos setores público, privado e instituições financeiras

A análise superficial do Balancete das Autoridades Monetárias faz perceber, quando se tem em mente que ativo é igual a passivo, que qualquer alteração para maior de uma das contas do ativo provoca uma mudança no passivo. Se o passivo não monetário permanece constante, então a Base Monetária (A) se expande. As contas do ativo são consideradas, por isso, contas de expansão. Por outro lado, qualquer alteração

para maior, em conta do passivo não monetário, provoca, se o ativo permanece constante, uma diminuição da Base (A). São consideradas, essas contas, como fatores de contração da Base (A). (Ver o quadro nº 2).

A Base Monetária que no Brasil é calculada pela fórmula

$$A = M' + Z' + Z^2 + Z^5 + M_{BB}$$

(onde as variáveis se referem às definições do quadro nº 1)

Onde A

é igual ao crédito líquido das Autoridades, é elemento básico do modelo brasileiro de expansão monetária. Sua expansão se faz na razão direta da variação positiva das contas de expansão. Devido aos hábitos da população e às características da economia nacional, o aumento da base A, provoca um aumento de cada um dos elementos que a compõe proporcional aos multiplicadores específicos de cada conta a que eles se referem.

A Base Monetária no Brasil, se expande através dos canais habituais, ou seja, operações de mercado aberto, aquisição de moeda estrangeira, financiamento do déficit do tesouro (quando a dívida diminui), etc. A medida dessa variação é dada, através da resolução do sistema de equações fornecidas pelo Orçamento Monetário e de uma série de parâmetros definidos pelo comportamento do público e dos Bancos Comerciais(9). O sistema completo, determina as inter-relações entre as contas das Autoridades e a dos Bancos Comerciais, bem como entre o total das contas ativas o do passivo monetário, através de multiplicadores parciais que compõe o multiplicar total dos meios de pagamento.

O modelo de programação monetária utilizado pelas autoridades para avaliar e definir o grau "ótimo" de liquidez do sistema, determina automaticamente, o nível de emissões ou resgate dos títulos da dívida pública do governo, e detecta ao mesmo tempo, quais os elementos do balanço que variam de maneira aceitável ou indesejável.

Através desse mecanismo, as autoridades programam a cada período, o valor do passivo monetário de acordo com o total dos meios de pagamento desejável, ou seja, para cada período há um M desejável, um multiplicador global dos meios de pagamento k, conhecido, de acordo com a variável exógena do sistema representado pelo valor do passivo monetário A.

$$M = K.A$$

Onde

A está definido na folha anterior: Base Monetária

$M = M_{BC} + M_{BB} + M' = \text{total dos Meios de Pagamento}$

M_{BC} = depósitos à vista do público nos Bancos comerciais

O multiplicador K dos meios de pagamento tem mostrado tendência a crescer no tempo, e isso se verifica quando se calcula a relação M/A a **posteriori**.

Uma das maneiras de influir sobre o multiplicador é utilizar o mecanismo do encaixe compulsório, um dos instrumentos de política monetária mais comuns em economias onde os mercados financeiros não são muito desenvolvidos. No Brasil, nos últimos anos, principalmente após a introdução das LTN, as autoridades preferem controlar a liquidez, não da maneira tradicional, referente a redesconto encaixe compulsório, que atuam diretamente sobre o multiplicador, mas através das operações de **open market** que agem mais diretamente sobre a base monetária.

A administração da dívida pública no Brasil influi sobre o multiplicador na medida em que os Bancos Comerciais comprem títulos do governo do longo prazo, para substituírem seus depósitos compulsórios em moeda, junto ao Banco Central, tendo como consequência, uma diminuição em A e aumentando automaticamente K, naquela equação de definição do multiplicador.

$$K = M/A = \frac{\text{Total dos meios de pagamento}}{\text{Total da Base Monetária}}$$

A administração da dívida pública atua ainda sobre o multiplicador, através da venda de títulos de curto prazo, as LTN, aos Bancos Comerciais, que os comprem para formação de reservas de segunda linha, reduzindo, em decorrência dessa transação, seus depósitos voluntários em moeda, referentes ao Z^2 que compõe uma das variáveis da fórmula do A (Total da Base Monetária). Se A diminui, e A é denominador da fórmula do multiplicador K, então K aumenta, considerando-se M constante.

Os dois efeitos de aumento do multiplicador compensam de certa forma, os efeitos de contração da Base Monetária A, exercida pelo aumento da dívida pública, mas é preciso considerar que, com o aumento do nível das operações bancárias, aquelas que se referem à substituição dos depósitos compulsórios em moeda por títulos da dívida, no

caso limite, de substituição total, o multiplicador passa da fase de expansão para a de contração da Base Monetária e, nesse caso, podem se apresentar conseqüências bastante inesperadas, dentro do sistema.

A principal conta do sistema, considerada de Contração da Base A, tem sido, no decorrer dos últimos anos, a de Recursos líquidos do Tesouro, junto às autoridades monetárias, (ver quadro 2) que é uma conta do saldo líquido do financiamento do Déficit do Tesouro, que engloba os saldos das operações de venda, junto ao público e bancos, dos títulos do governo. Quando essa conta aumenta, aumenta o exigível líquido das Autoridades Monetárias. Essa conta de financiamento do déficit do governo, tem sido a maior responsável pela contração da Base Monetária A, compensando os efeitos expansionistas provocados pelo aumento da conta de operações cambiais, conta essa que tem representado no Brasil a maior causa de expansão da base monetária nos últimos tempos.

As LTN atuam no mercado financeiro de maneira muito rápida, pois quando elas são colocadas junto ao público e bancos, atuam como agentes de contração da Base A, se refletem diretamente sobre o encaixe em moeda dos bancos e na moeda em poder do público. Esse reflexo rápido sobre a liquidez do sistema, permite que o governo resolva seus problemas conjunturais ou inesperados em relação à manutenção do equilíbrio entre ativo e passivo do orçamento monetário.

Resumindo as idéias acima mencionadas, a dívida pública interage com a política monetária, contrabalançando contas do ativo do Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias que, quando crescem, provocam aumento do passivo monetário, se não se dispusesse do instrumento e da possibilidade de contrabalançar esse aumento, com a emissão de títulos do governo. A variação para maior da dívida, contrai a Base monetária A e diminui o multiplicador K.

O orçamento monetário parece instrumento muito eficiente no controle do sistema monetário como um todo, pois ele é capaz de compatibilizar as políticas econômica, financeira, monetária, fiscal, etc. Ele não é suficiente e nem foi elaborado para avaliar as conseqüências que seu principal instrumento de ajustamento (manipulação da dívida pública) exerce sobre o mercado financeiro. Ele avalia o montante adequado da dívida, à política econômica e à capacidade do sistema financeiro absorvê-la. Não avalia

entretanto, o quanto o aumento da dívida representa em termos de concentração do poder econômico em mãos do governo, e o conseqüente estrangulamento do investimento do setor privado, por exemplo.

Uma tentativa de estabelecimento de um modelo de análise do comportamento da dívida em relação aos outros instrumentos do mercado financeiro, vai ser o assunto do próximo item.

III — DÍVIDA PÚBLICA x MERCADO FINANCEIRO

Os indicadores quantitativos ou índices do endividamento público referem-se a uma relação, geralmente percentual, entre duas variáveis econômicas, que medem o tamanho e a carga da dívida, ou a capacidade do governo de pagá-la (20).

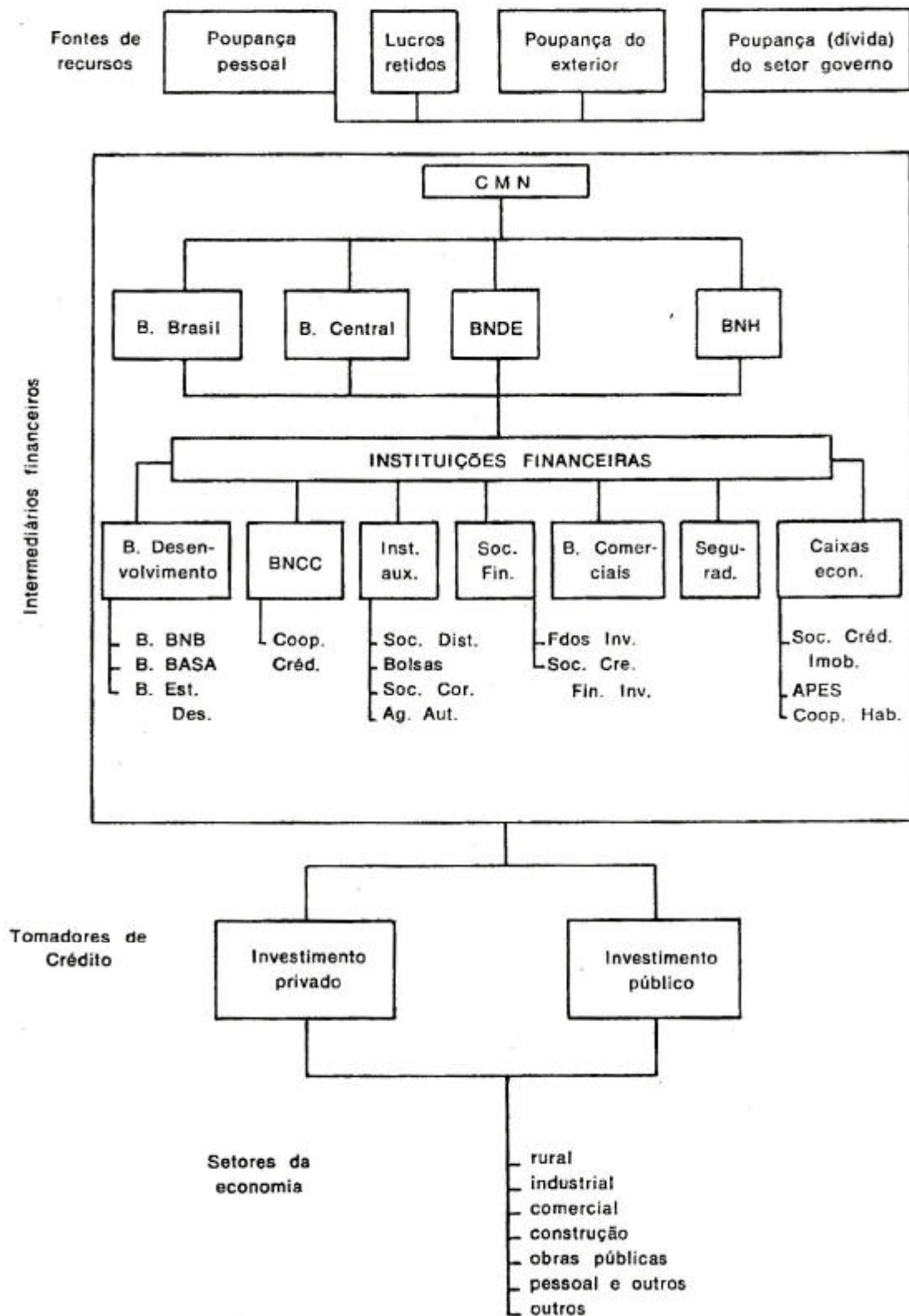
A dívida é comparada com o PIB, exportações, receita orçamentária ou poupança, nas análises mais tradicionais, e, nas análises modernas, procura-se relacionar valores referentes ao serviço da dívida e seus influxos, ou então, o saldo devedor da dívida em relação ao montante dos juros anuais.

Indicadores do tamanho ou da carga da dívida, assim como aqueles referentes à capacidade de pagamento do governo, importam, na análise da dívida, mas não fornecem um indicador adequado para a avaliação dos efeitos da dívida sobre o mercado financeiro.

A dívida pública influi na economia, pois os recursos mobilizados para atendê-la são colhidos no setor privado ou no exterior. Os recursos captados no mercado interno para financiar a dívida, poderiam ter um uso alternativo, referente a investimentos feitos no próprio setor da economia, tendo conseqüências diferentes daqueles obtidos, quando aumenta a dívida e o governo investe no setor público. Os recursos captados no exterior são pagos pelo setor privado, no tempo de vencimento do serviço ou do principal dessas dívidas, e representam também, uma transferência de renda, do setor privado para o setor público.

O quadro nº 3 mostra o mercado financeiro e os pontos relevantes do sistema, inclui as fontes de recursos, os intermediários financeiros, os usos possíveis dos recursos captados.

MERCADO FINANCEIRO



Dentro desse sistema, giram papéis, representando um percentual da renda disponível da população, aquela parcela destinada a investimentos, transações e especulações. Cada instituição financeira, cada setor do mercado, negocia títulos diferentes e característicos a cada um deles em contrapartida de poupança advinda do setor privado, público ou externo.

Os intermediários financeiros canalizam essa poupança para investimentos públicos ou privados em diversos setores da economia e reservam parte desses recursos, para garantir a vitalidade e liquidez do próprio subsistema financeiro.

O mercado financeiro se constituiu para racionalizar a poupança, e os investimentos, de tal maneira que a economia consiga atingir um ponto de aproveitamento máximo dos recursos escassos do sistema. Esse mercado tem ainda como meta, aplicar recursos de maneira harmoniosa, de tal forma que não haja estrangulamento de determinados setores menos rentáveis, em benefício de outros, mais rentáveis ou mais protegidos, e que, por atraírem maior volume de investimentos, podem atingir um ponto de gigantismo indesejável.

O investimento privado procura em geral, os setores econômicos que produzam retornos sobre o capital aplicado, mais rápidos. Os investimentos públicos deveriam financiar então, os setores prioritários, porém, de retorno mais lento. Como esse equilíbrio é difícil de ser atingido, o governo interfere sobre o mercado financeiro ainda, através de incentivos e controles sobre determinados níveis de transações. Esse mercado está sujeito ao controle da política monetária e financeira que as autoridades julgam adequadas ao momento.

A dívida pública é um elemento importante dentro desse sistema, representa um tipo de poupança obrigatória a ser investida em setores considerados básicos ou carentes de capital. Os títulos que a representam, não deveriam nunca se constituir em instrumentos de realimentação do subsistema formado pelos intermediários financeiros, pois, por representar uma forma de quase moeda, com o benefício de correção monetária podem ser empregados para transações especulativas distorcedoras da função para que foram criados.

Quando bem utilizado o instrumento da dívida pública não onera o setor privado que gera os recursos para financiá-lo, pois o mesmo setor se beneficia a longo prazo,

com os investimentos decorrentes dele. A aceitabilidade crescente dos títulos da dívida pública, junto ao setor privado representado pelos bancos e público, devido a suas características de liquidez, rentabilidade e segurança, pode entretanto representar, uma canalização de recursos essenciais para o desenvolvimento do setor privado, em benefício do setor público.

Torna-se importante então, estudar como a dívida pública se reflete no mercado financeiro, e esse estudo pode ser feito através da análise comparativa do comportamento dos instrumentos utilizados pelos intermediários financeiros.

A — A Demanda por Ativos Financeiros: Considerações

A demanda por um ativo financeiro genérico é dada pela função:

$$AF = f(Y, r_{af}, r_{aa})$$

Onde:

AF = ativo financeiro genérico

Y = renda

r_{af} = risco característico do ativo financeiro genérico

r_{aa} = risco esperado do ativo financeiro alternativo

de moeda disponível, se o fator que se destaca é o “efeito riqueza” ou o fator “taxa de juros”. Ambas as correntes concordam em que o estoque de moeda afeta o nível da renda.

Se a renda (Y) pode ser definida como função do consumo (C) e do investimento (I), num modelo muito simplificado,

$$Y = C + I$$

O aumento da demanda por ativo financeiro vai ter reflexos sobre o nível do consumo, diminuindo-o, na hipótese em que o investimento permanece a níveis constantes. Da mesma forma, o aumento da demanda por ativos financeiros vai diminuir o nível dos investimentos, quando se supõe constante o nível do consumo.

De uma forma simplificada pode-se dizer que alguns fatores explicam a evolução, o comportamento do mercado dos ativos financeiros, tais como:

- a composição setorial da economia
- a qualidade e o nível de segurança e rentabilidade dos instrumentos disponíveis no mercado financeiro.
- os gostos e preferências dos indivíduos, incorporando atitudes decorrentes de riscos e retornos esperados.
- o estoque de riqueza disponível.
- outros.

As causas dos distúrbios no comportamento da demanda por ativos financeiros podem ter origens diversas. Os distúrbios de origem externa podem ser causados por movimentos de capitais externos, oriundos das exportações e importações, que interferem no nível da renda real, através do efeito multiplicador e dos efeitos do saldo comercial no estoque de meios de pagamento (ver parte II deste trabalho). Capitais externos influem então, no nível da riqueza real e no nível da renda gerada, assim como provocam reflexos na política monetária.

Os distúrbios de origem interna têm como base principal, as políticas fiscal e monetária, que atuam sobre o nível da renda e do emprego, na redistribuição da riqueza, e da renda, na oferta de moeda e de títulos, e no conjunto dos retornos e riscos peculiares a cada classe de ativo, etc.(26).

B — Relação matemática entre os diversos ativos financeiros e valores mobiliários

Simplificando o modelo ao máximo, deixando de lado as variáveis menos significativas, tem-se que a renda influi sobre a demanda de ativos financeiros, e, se essa renda é considerada em termos reais, então, a variação no volume de meios de pagamento vai ser uma variável a ser considerada no modelo teórico.

Considerando a parcela da renda, destinada a investimentos pelo setor privado e público, através do sistema financeiro, como Y , e aceitando a hipótese de que essa renda vai ser investida num determinado número de títulos financeiros ou mobiliários, e que tanto essa renda como esses títulos podem ser definidos de maneira a compor um universo bem delimitado, explicativo do sistema que se deseja analisar, então pode-se

definir uma equação matemática para explicar o comportamento relativo dessas variáveis, entre si.

$$Y = A + B + \dots N$$

Onde:

as variáveis independentes representam os títulos financeiros e mobiliários, instrumentos das transações do mercado financeiro.

Essas variáveis independentes participam de maneira diversa das preferências do investidor e, dessa forma, um aumento de renda pode não gerar um aumento igualmente distribuído por todas as variáveis.

A um dado nível de renda, a demanda por ativos financeiros específicos vai ser uma função da rentabilidade e risco de cada um deles, dentro do sistema. A preferência do consumidor por cada um desses ativos financeiros, vai ser medida por um coeficiente que contém dentro de si, um equilíbrio relativo ao risco aceitável para determinado nível de rentabilidade.

$$DAF = aA + cC + \dots nN$$

onde DAF = demanda pelos ativos financeiros

as maiúsculas se referem as variáveis representativas dos diversos ativos

os coeficientes em minúsculas, medem o índice de aceitabilidade dos títulos, junto aos investidores.

Os coeficientes acima mencionados, são grandes, se a aceitabilidade dos respectivos títulos é grande, e isso significa, para o investidor avesso ao risco, que o risco é pequeno e a rentabilidade considerada elevada.

Todo o tipo de ativo financeiro pode fazer parte dessa equação, poder-se-ia complicar o modelo, colocando nela, uma variável para cada ativo financeiro monetário e não monetário (ver parte II deste trabalho), referente a cada um dos itens integrantes do sistema financeiro.

O papel moeda por exemplo, pode ser considerado como variável independente nessa equação, pois pode-se definir para esse ativo, uma rentabilidade negativa devido ao problema inflacionário. O investidor ao optar entre manter encaixe em moeda ou depósito à vista em bancos, sabe que perde dinheiro com o decorrer do tempo, apesar de garantir a liquidez de seu ativo, quando poderia manter essa mesma parcela de sua

riqueza em forma de quase moeda, menos líquida, mas com rentabilidade assegurada. Pela exposição já feita, quando se define A como moeda em poder do público pode-se esperar que “a”, seu coeficiente de aceitabilidade seja pequeno.

Dentro desse mesmo raciocínio, pode-se esperar que o coeficiente de aceitabilidade de um ativo com alto nível de liquidez e rentabilidade assegurada e satisfatória, seja grande, em relação “a”. Assim por exemplo, quando se define H como representando ORTN, ativo financeiro não monetário, instrumento da dívida pública, pode-se esperar que “h” seja grande em relação a “a” quando as outras variáveis permanecem estáveis.

Os coeficientes de aceitabilidade podem ser calculados da seguinte maneira:

Tomando-se os valores totais das transações anuais de determinado ativo financeiro, (tal como o valor anual das transações com ORTN), e calculando os percentuais de variação, ano e ano, pela fórmula:

$$X = \frac{x_1 - x_0}{x_0}$$

onde:

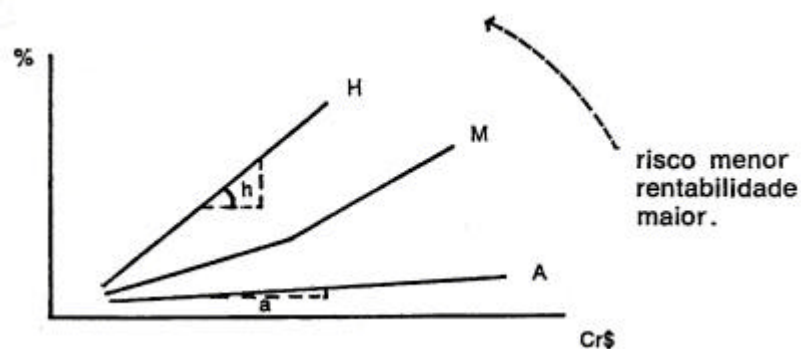
X = valor das variações anuais do ativo financeiro

x_1 = valor do total anual do ano i

x_0 = valor do total anual do ano anterior a i

Essa fórmula fornece para cada ativo financeiro a ser incorporado na fórmula, uma série de pontos (X), sobre os quais se ajusta uma reta, através de uma regressão linear simples. Esse tipo de procedimento fornece um coeficiente representativo da inclinação da reta que se desejou ajustar sobre os pontos conseguidos através de dados reais.

Como cada ativo a ser incorporado na fórmula, sofrerá o mesmo tratamento, eles se tornam passíveis de serem comparados entre si:



Quando se impõe a premissa de que os coeficientes de aceitabilidade são constantes, e, a curto prazo eles podem ser considerados constantes; então, a demanda por ativos financeiros DAF cresce, quando aumenta a renda e, nesse caso, os diferentes ativos financeiros tem sua participação nesse aumento, cada um de acordo com seu coeficiente de aceitabilidade (nesse caso aumenta o valor das variáveis, os coeficientes permanecem constantes).

Se por acaso, o coeficiente de aceitabilidade de um dos ativos é artificialmente manipulado, tendo seu risco diminuído, por uma decisão política de incentivo, ou sua rentabilidade modificada, por uma conjuntura econômica favorável, então, a renda disponível é canalizada para esse ativo privilegiado, que tem sua participação relativa aumentada, em detrimento das outras variáveis do sistema (mesmo que o valor das variáveis permaneça constante, o coeficiente aumenta, provocando modificação na importância relativa do ativo).

Pode-se verificar esse fenômeno, na análise da dívida pública em relação aos outros títulos do mercado financeiro, pelo modelo:

$$Hh = -aA - dB - cC... - nN$$

onde se considera que a renda disponível para investimento em ativo financeiro seria constante e distribuída apenas entre um número limitado de ativos, considerados mais significativos para a análise e representativos do sistema financeiro, e definiriam um universo, no qual, o aumento de um ativo implicaria na diminuição de outro.

Através desse modelo, se H representa volume anual de ORTN vendidas no mercado (saldo líquido), um aumento de dívida provoca uma diminuição em outro ativo ou em vários outros ativos. Se define E, como a variável que representa o volume das

ações subscritas na Bolsa, um aumento em H, pode provocar queda de E, (mantendo-se “h” e “e” constantes). Em contrapartida, uma alteração grande em “h”, no sentido de corte da correção monetária a níveis considerados muito baixos, provocaria uma fuga dos investidores, que transfeririam sua riqueza em forma de títulos, para outro tipo de ativo de nível de aceitabilidade mais elevado (se “ti” fica menor que “e”, então a riqueza mantida até então em títulos, pode ser canalizada para o mercado de ações).

O modelo matemático que expõe a relação entre os diferentes ativos financeiros e mobiliários considerados relevantes como variáveis explicativas do mercado brasileiro, representado pela equação de definição de DAF, pode ser estendido de modelo útil apenas para análise dessas variáveis, para modelo útil na otimização do sistema.

Pode-se escrever a relação completa entre variáveis representativas dos instrumentos do mercado e as diferentes políticas que regem esse mercado, no formato de um problema de programação linear passível de ser resolvido pelo método simples.

Pode-se tentar Otimizar:

$$DAF - aA - dB - cC - \dots - nN = 0$$

sujeito a:

$$x'A + x''C + \dots x'''I = X$$

$$y'A + y''B + \dots y'''H = Y$$

.

$$z'D + z''C + \dots z'''N = Z$$

- Onde X, Y e Z seriam metas de política econômica, política financeira, etc. a serem atingidas por decisão governamental.
- Onde cada tipo de política influenciaria determinado número de ativos financeiros e mobiliários, do mercado, assim definidos pela própria meta política.
- Onde z, y e x representariam os coeficientes referentes a cada ativo, dentro da meta estabelecida pelo governo.

Assim, se a meta política de expansão monetária (X) for definida arbitrariamente em 30% para o período, e se o volume real dos meios de pagamento nesse mesmo período for igual a X, então, uma das equações de restrição pode ser escrita na forma:

$$x_1 M' + x_2 Z' + x_3 Z_2 + x_4 Z_5 + x_5 M BB = 1,3x$$

onde as maiúsculas estão definidas no quadro nº 1

os coeficientes $X_1 \dots X_5$ são iguais aos multiplicadores parciais dos meios de pagamento, já definidos no mercado financeiro brasileiro.

Os coeficientes que aparecem nas equações de restrições podem ser definidos com base em hábitos estabelecidos dos indivíduos que transacionam no mercado, ou, arbitrariamente, de acordo com a necessidade econômica, política ou financeira do momento. Um coeficiente desse tipo pode sofrer uma variação para maior, se, referindo-se a um ativo financeiro, por exemplo, ativo esse que o governo deseja desenvolver, para atender aos seus objetivos, sofrer, nessa conjuntura, um tipo de incentivo atraente para os investidores. A mudança para maior num desses coeficientes modifica automaticamente a posição relativa do seu respectivo ativo financeiro dentro do sistema.

Esse modelo, trabalhoso para ser calculado, faria o mesmo tipo de serviço já prestado pelo Balancete consolidado das Autoridades Monetárias, de manejo mais simples para fins de programação e controle do sistema.

Um modelo desse tipo poderia entretanto, representar a realidade econômico-financeira com maior acuidade, pois, ao englobar maior número de variáveis, ao considerar maior número de agentes exógenos a influenciar o sistema, torna-se mais complexo, mas poderia avaliar melhor os movimentos do mercado real.

O modelo utilizado atualmente, baseado no Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias, é operacional, muito completo, extremamente explicativo, e do ponto de vista matemático, bastante fechado, parece controlar eficientemente, todas as variáveis relevantes do sistema. Mas, com todo o controle exercido sobre o sistema financeiro, a cada período, os índices inflacionários surpreendem as autoridades. O volume dos meios de pagamento, que podem ser previstos com clareza pelo modelo, não confere com o volume real, o mercado reage de maneira inesperada, novas medidas tem que ser adotadas para conter a expansão de uma variável que não deveria expandir.

O modelo atual, funcional completo e simples, falha na sua previsão. O modelo proposto, se bem montando, poderia servir como subsídio ao outro, se bem programado, poderia talvez chegar a melhores resultados.

IV — CONCLUSÃO

Os reflexos da dívida pública sobre o mercado financeiro podem ser analisados sob três ângulos diferentes. A primeira delas se refere a um nível bem teórico, adota um ponto de vista global, abrangente, considerando o meio ambiente político, econômico, financeiro e social.

No Brasil, os títulos da dívida pública tem merecido crescente preferência na concentração das aplicações por parte do público. A simples constatação desse fato leva a algumas considerações.

O governo tem participação crescente nas responsabilidades de desenvolvimento da economia nacional. A sua intervenção em vários setores se faz necessária por causa da escassez de capital do setor privado frente a exigência de novos e vultosos investimentos nos setores básicos da economia e acima de tudo, naqueles menos rentáveis. Os estímulos dados à demanda por seus títulos de dívidas são portanto, justificáveis.

O povo exige serviços cada vez mais sofisticados e para atender um maior número de pessoas. A massificação dos serviços de saúde, educação, obras de infraestrutura, saneamento, etc., não diretamente produtivos mas essenciais ao próprio desenvolvimento de longo prazo também respondem pelo aumento considerável da dívida pública.

A canalização de recursos que esse aumento da dívida representa, retirando do setor privado, recursos que seriam investidos no mesmo setor privado, tanto podem ajudar a acelerar o desenvolvimento do país, como podem ter consequências sérias para o crescimento de longo prazo da economia de mercado.

A concentração de poder econômico em mãos do Governo, é decorrência lógica da canalização de recursos acima mencionada. O fato em si não pode ser considerado bom ou mau. Esse julgamento implica em juízo de valor, se refere à adoção de uma ideologia. A decisão política de procurar atingir o objetivo de longo prazo de desenvolvimento econômico, dentro de um modelo pré-estabelecido de economia de livre empresa, é que pode não ser atendida.

Sob esse aspecto, de concorrência “perfeita”, ou capitalismo baseado na empresa privada, pode-se entender que os títulos da dívida correm o risco de estarem deformando o funcionamento do mercado financeiro, que em vez de concentrarem recursos nos títulos mais rentáveis por serem os de risco maior, concentram-nos em títulos assaz rentáveis por estímulo governamental e com risco nulo, além de liquidez assegurada. A rentabilidade nesse caso, não implica num prêmio pelo risco assumido, é prêmio para quem confia no governo, que se torna cada vez mais, o setor forte da economia.

Se, entretanto, o capitalismo dirigido pelo estado, é o sistema que por ideologia é considerado o único capaz de atender às necessidades de segurança, paz e prosperidade da nação, então a concentração de recursos em mãos do governo não representaria disfunção do sistema, e sim, objetivo a ser atingido da maneira mais rápida, para atender aos anseios dos indivíduos.

Abstraindo-se em seguida, desse enfoque mais abrangente e caindo para um ponto de vista mais prático, a dívida pública reflete-se no mercado financeiro, através das interligações que ela tem com os outros ativos financeiros monetários e não monetários, pertencentes ao mesmo sistema e regulados dentro do Balancete consolidado das Autoridades Monetárias. Considerada dentro do subsistema do mercado financeiro, a dívida torna-se instrumento eficiente de política monetária, a serviço do crescimento econômico, equilíbrio de mercado e preços. A dívida sob esse enfoque, financia além de todos os investimentos que o governo é obrigado a fazer, além de todos os serviços que a sociedade exige, por parte das autoridades, ainda mais uma espécie de serviço, ou seja, transforma-se naquele elemento que contrabalança a variação dos meios de pagamento, naquele instrumento que proporciona às autoridades uma forma de controle da expansão dos ativos financeiros e ajuda a combater a inflação.

A dívida pública amplamente apoiada pelos hábitos da população e utilizada pelo governo, tem repercussões profundas no sistema econômico, político e social, pelas conseqüências que ela provoca a longo prazo. As medidas que normalmente avaliam essas repercussões, utilizam variáveis econômicas independentes do sistema, que fornecem indicadores tais como “capacidade de pagamento”, mas não avaliam a dívida nas suas implicações sobre os outros instrumentos referentes ao mercado financeiro.

Num terceiro enfoque ainda mais restrito, a dívida pode ser avaliada a nível de investidor. Ao propiciar uma análise comparativa do volume transacionado dos diversos ativos financeiros e mobiliários, a parte III deste trabalho mostra como a dívida atua sobre o mercado financeiro, agindo sobre os hábitos e expectativas dos indivíduos. Ao apontar um caminho para avaliação das mudanças das tendências dentro do sistema financeiro, através de mudanças no volume das transações de seus instrumentos, o modelo sugerido nesse item permite chegar a algumas conclusões compatíveis com aquelas obtidas nos dois outros níveis de análise.

O terceiro nível, que estuda o assunto pelas conseqüências, isto é, pela variação do volume das transações dos ativos, é um modelo funcional que mostra claramente quais as conseqüências da dívida sobre o mercado financeiro. Apesar de adotar um ponto de vista restrito, consegue apontar tendências de análise global pela própria simplicidade com que foi estruturado. É modelo tão simples, que poderia servir como instrumento de controle de política monetária, se a equação de demanda por ativos financeiros (DAF) constante da parte III deste trabalho fosse reescrita para ser otimizada, na forma de um problema de programação linear, onde as mesmas variáveis estariam sujeitas a determinadas restrições impostas pelas decisões oficiais de política monetária.

Os três níveis de análise do comportamento da dívida pública dentro do mercado financeiro são complementares entre si. O primeiro nível, o mais generalista, indica as tendências a serem esperadas e as conseqüências a serem previstas no processo de endividamento dos governos. O segundo nível, mais prático, fornece um modelo contábil da inter-relação entre dívida pública e mercado financeiro, e é utilizado para controlar os volumes de todas as variáveis que o compõe, dentro de uma realidade existente, a economia brasileira, em nível de decisão governamental. O terceiro nível de análise, o mais restrito deles, e que adota o ponto de vista do investidor se propõe a medir as tendências esperadas devido às informações fornecidas pelo primeiro nível, utilizando as variáveis relevantes ao segundo nível.

BIBLIOGRAFIA

1. LERNER, ABBA P., **“Hacienda Funcional y la Deuda Federal”**, Lecturas de Macroeconomia, MUELLER, M. G., págs. 367 a 377.
2. DALTON, HUGH, **“Princípios de Finanças Públicas”**, F.G.V., págs. 47 a.52.
3. BUCHANAN, J. M., **“Internal and External Borrowing”**, in Public Finance - Selected Readings, HOUGH TON, R. W., 1970, págs. 338 a 345.
4. MARTINS, M. A. CAMPOS, **“The Private and the Social Optimum Quantity of Public Debt in a Pure Consumption Model”**, 1975.
5. SILVA, M. C., **“A Dívida do Setor Público Brasileiro, seu papel nos investimentos públicos”**, págs. 9 a 25.
6. BUCHANAN J. M., op. cit., págs. 338 a 345.
7. Reformulação da Lei 4.320/64, CTEF do Ministério da Fazenda, Revista de Finanças Públicas, nº 287 e nº 288, set. e out. 1969.
8. SHOUP, CARL S., **“Debt Financing and Future Generations”** in Economic Journal, vol. 72, 1962, págs. 887 a 898.
9. BOWEN, W. G., DAVIS, R. G., KOPF, D. H., **“The Public Debt: a Burden on Futuro Generations?”**, in American Economic Review, vol. 50, 1960, págs. 701 a 706.
10. MUSGRAVE, R. A., **“Teoria de Finanças Públicas”**, cap. 23.
11. SHOUP, CARL S., op. cit. pág. 894.
12. Decreto-lei nº 263 de 28/2/67.
13. Resolução nº 332 do Banco Central de 23/7/75.
14. Banco Central do Brasil — CREDIP — **“Evolução da Dívida Pública Federal”**.
15. FERREIRA, EDESIO FERNANDES, **“Administração da Dívida Pública e a Política Monetária no Brasil”**, págs. 327 e 328.
16. Resolução nº 35 de 29/10/74 do Senado Federal. Resolução nº 62 de 28/10/75 do Senado Federal.
17. Resolução nº 313 de 19/11/74. Carta Circular nº 119 de 22/11/74. Resolução nº 345 e nº 346 de 13/11/75.

18. MATTOS, S. W. A., **“Desenvolvimento do Sistema Financeiro e Política Monetária: uma análise do caso Brasileiro”**, em II Concurso de Monografias COCITEF, págs. 53 a 108.
19. FERREIRA, EDESIO F., op. cit., págs. 358 a 362.
20. SILVA, M. CONCEIÇÃO, op. cit, págs. 26 a 30.
21. NERLOVE, MARC, consultar **“The Dynamics of Supply; Estimations of Farmer’s Response to Price”**, em Baltimore John Hopkins Press, 1958.
22. FRIEDMAN, MILTON, **“A Theory on the Consumption Function”** Princeton, Princeton University Press, 1959, Wndfalls. **“The Horizon and Related Concepts in the Permanent Income Hypothesis”**, in Measurements in Economics, CHRIST, C.
23. CONTADOR, CLAUDIO R., **“Mercado de Ativos Financeiros no Brasil”**, págs. 119 a 141.
24. FRIEDMAN, MILTON, **“The Lag Effect of Monetary Policy”**, in Journal of Political Economy, vol. 29 out. 1961.
25. LEEWN, FRANK DE, GRAMLICH, EDWARD, M., **“The Chennels of Monetary Policy”**, Federal Reserve Bulletin, 55, págs. 472 a 491, jun. 1969
26. CONTADOR, CLAUDIO R., op. cit., págs. 119 a 141.

Orçamento-Base Zero

por Guilherme Moojen

Atendendo a um apelo - que considero uma ordem – do dinâmico presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público, Prof. Antonio Alvos de Oliveira Neto, entre os momentos disponíveis do meu estágio no Office of Management and Budget - Executivo Office of the President, escrevi estas linhas procurando dar uma Idéia introdutória sobre a nova técnica do Orçamento-Base Zero, em franco desenvolvimento nos Estados Unidos da América do Norte.

Não é demais enfatizar que, seja qual for a designação que se der ao Orçamento Público, ele sempre tem por escopo traduzir um plano de trabalho expressando quais as necessidades que o governo pretende atender num determinado período de tempo e quais os recursos com que espera contar para financiá-las. A sua justificação responde as indagações: o que? por que? onde? quando? quem? como? e por quanto?

O ponto nevrálgico de toda a técnica e da política orçamentárias - o verdadeiro desafio - é, de um lado, otimizar a escolha entre o atendimento de necessidades ilimitadas, muitas das quais clamando por uma solução imediata, e, do outro lado, conseguir recursos reconhecidamente limitados, para o financiamento das necessidades que se têm em vista atender no exercício financeiro. No caso, a escolha é eminentemente política. Aos técnicos, entretanto, cabe levantar informações concernentes, em qualidade e quantidade adequadas, sugerir cursos de ação e engendrar processos, cada vez mais aperfeiçoados, para o eficiente e eficaz atingimento dos objetivos colimados, de modo que os responsáveis pelas decisões políticas possam escolher, entre as várias alternativas que se oferecem, aquelas que presumidamente tragam a máxima vantagem para a sociedade.

O Orçamento Público parece ser mais arte do que ciência. É um processo ou uma sucessão de processos em constante e rápida evolução.

O chamado orçamento tradicional ou incremental - conforme se convencionou denominar o processo que antecedeu às modernas e sofisticadas técnicas orçamentárias e de gerência administrativas - vem sendo enriquecido por novos instrumentos que lhe modificam o processo, o conteúdo e as formas de apresentação, dando-lhe extraordinária eficácia. Ditos instrumentos obedecem a novas designações, cada uma com suas características marcantes, como: Orçamento Funcional, Orçamento-Programa e de Realizações, Administração por Objetivos, Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação, cada uma com as suas siglas.

Um novo processo surgiu ultimamente nos Estados Unidos: O Orçamento-Base Zero, sob a sigla ZBB (Zero-Base Budgeting).

HISTÓRICO

A idéia do Orçamento Base-Zero não é nova como alguns proclamam; ela já tem sido em parte aplicada, não de modo sistemático, em algumas organizações, tanto privadas como públicas, no afã de melhorar lucros ou benefícios, de continuar o atendimento de necessidades essenciais, ou mesmo, de sobreviver.

Na década dos anos 60, o ZBB começou a tomar forma, lado a lado com outras técnicas paralelas ou acessórias e inter-relacionadas.

Em 1961, Maurício Stam, Diretor do Orçamento Federal ao tempo do Presidente Dwight Eisenhower, declarou perante a Subcomissão de Operações Governamentais do Senado Federal : “Para a sua sobrevivência, em cada ano, todos os itens de orçamento devem ser submetidos a processo e julgados em igualdade de condições com os demais pedidos competitivos de verbas”⁵⁴.

Em 1962, a Agência de Orçamento e Finanças do Departamento de Agricultura, nas instruções para a elaboração da proposta de orçamento daquele Departamento, assim escreveu:

“Um conceito novo, denominado Orçamento-Base Zero está sendo adotado para a elaboração das estimativas para 1964.

Isto significa que todos os programas serão revisados desde as suas bases e não meramente em termos das modificações propostas para o ano... O programa de trabalho total de cada agência deve ser submetido a uma revisão e avaliação intensivas... Deve ser dada consideração às necessidades básicas para o trabalho que se tem em vista, ao nível em que o mesmo deve ser realizado, aos benefícios que se esperam dele e aos seus custos...

O fato de certas atividades estarem sendo executadas há um certo número de anos, por si só, não justifica a sua continuação; nem mesmo o caso de certos programas em andamento, em obediência a determinações legais próprias, implica em não serem justificados. Os objetivos programáticos baseados em determinações legais próprias para

⁵⁴ U.S. Congress. Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on National Policy Machinery: The Budget and the Policy Process, 87th. Congress, 1961, pág. 1107.

atenderem problemas e necessidades que hoje são de menor prioridade devem ser reavaliados dentro das condições presentes.

Está implícito, na idéia de Orçamento-Base Zero, que os programas e sua magnitude, cuja realização no exercício de 1964 foi entendida como necessária, devem ser clara e especificamente demonstrados... As justificações devem ser preparadas na pressuposição de que todas as informações necessárias à decisão orçamentária foram incluídas”⁵⁵.

Entrementes, é de se mencionar que a experiência interna da aplicação da técnica do ZBB no Departamento Federal de Agricultura foi estafante, uma vez que o Bureau Federal de Orçamento continuou a exigir daquele Departamento a apresentação paralela de sua proposta parcial de orçamento, na forma das instruções expedidas para todos os demais departamentos federais. A experiência em questão não teve continuidade, por motivos que não vêm ao caso analisar neste ligeiro esforço histórico.

Assim, oficialmente, o Estado de Georgia foi pioneiro na adoção do Orçamento-Base Zero. Em 15 de março de 1971, o Governador do Estado baixou instruções no sentido de as repartições estaduais prepararem as suas estimativas para o exercício de 1974, dentro dos novos moldes. Realmente, o Governador Jimmy Carter, era entusiasta incondicional da referida técnica, como o ponto alto de sua campanha para atingir a governadoria do Estado “na necessidade de reorganização do Ramo Executivo” e a técnica do ZBB veio a calhar para a realização deste objetivo; uma vez eleito governador, liderou com férrea persistência, todos os esforços para a sua implantação. Na introdução do documento orçamentário daquele Estado vem sendo justificada a adoção do ZBB “a fim de assegurar uma prestação de serviços de maneira mais eficiente possível”. Na campanha eleitoral para a conquista da presidência, Jimmy Carter fez da reforma administrativa e do Orçamento-Base Zero o seu cavalo de batalha; eleito e empossado, procurou e obteve o apoio do Congresso para adotá-la no Governo Federal, a partir do exercício financeiro de 1979.

⁵⁵ Aaron Wildavsky and Arthur Hammann, Comprehensive versus Incremental Budgeting In the Department of Agriculture, In Planning, Programming, Budgeting: a system approach to Management. Edited by Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller. Markham Publishing Co., Chicago. 1969. págs. 143/144.

O candidato a governador para o Estado de Nova Jersey, também, em sua plataforma eleitoral assumiu o compromisso de adotar a técnica do ZBB; eleito, adotou-a em 1974, inspirado na experiência do Estado de Georgia, evitando muitos dos percalços vividos por aquela unidade federativa. Ambos os sistemas estão funcionando com bons resultados.

No Estado de Novo México, a Comissão Conjunta de Finanças, abrangendo representantes das duas Casas do Legislativo Estadual, descontente com a falta de dados da proposta orçamentária do Poder Executivo, após a realização de mais de 200 horas de audiências públicas, no período de setembro a dezembro de 1970, **sponte sua**, resolveu elaborar, um orçamento experimental para alguns departamentos do Executivo, segundo os princípios da técnica do ZBB, paralelo ao orçamento executivo, que se manteve na forma tradicional. A experiência em apreço, apesar de não ter merecido o apoio da Legislatura nem do Poder Executivo, durou um biênio, sendo abandonada. John D. LaFaver, assessor da citada Comissão, escreveu: “Os melhoramentos ocasionados ao Governo Estadual pelo Orçamento-Base Zero não foram tão grandes como originalmente foi antecipado, nem mínimos como apregoam os seus detratores”⁵⁶.

O que é o Orçamento-Base Zero?

As definições dadas ao ZBB não são precisas, nem uniformes; elas diferem, principalmente, segundo a abrangência atribuída ao seu conceito.

Numa primeira aproximação, conforme a própria designação da técnica em exame dá idéia, pode-se dizer que, na essência, ela consiste em exigir que todos os setores de uma organização, ao solicitarem as verbas que necessitam para o próximo exercício financeiro, o façam de modo claro, após terem identificado e analisado em minúcia, cada um de seus programas e atividades em andamento ou em perspectiva e seus respectivos custos, tudo a partir de zero. Assim, os órgãos, ao solicitarem as verbas que pretendem obter, devem justificar a razão de sua própria existência. Isto implica não só na reavaliação dos programas em funcionamento como também na avaliação dos novos programas, a fim de tornar possível a verificação se eles, realmente se justificam; se devem ser continuados, expandidos, reduzidos ou mesmo eliminados. Dita avaliação

⁵⁶ State Government. Lexington. Kentucky, spring 1977, pág. 112.

não tem em vista somente a eficiência tão procurada no chamado Orçamento Funcional ou de Realizações, mas também a eficácia, isto é, se os resultados procurados têm sido conseguidos ou são alcançáveis, sob a forma de lucros, caso se trate de empresa privada ou de benefícios à sociedade, no caso de atividade governamental.

O ZBB é uma técnica de elaboração orçamentária e de gerência administrativa que atua principalmente de baixo para cima. Assim dos níveis hierárquicos inferiores da estrutura organizacional sobem constantemente dados e sugestões concernentes que habilitam as chefias, nos vários níveis essenciais, a avaliar as necessidades operacionais de seus respectivos setores, a tomar decisões menores e a fazer recomendações sobre linhas alternativas de ação e de alocação de recursos. Com base nesses elementos, os altos chefes ficam em condições de otimizar suas decisões, de estabelecer políticas e objetivos a serem perseguidos, firmar ou confirmar cursos de ação e, finalmente, proceder à alocação dos recursos necessários à execução dos mencionados programas e atividades.

Em setembro de 1976, o Council of State Government, em seu relatório sobre a aplicação do ZBB pelos Estados, assim o conceitua:

“Para os propósitos desta pesquisa, Orçamento-Base Zero é um sistema pelo qual os programas e atividades são organizados e orçamentados em um plano detalhado, que focalize revisões, avaliações e análises de todas as despesas propostas ao invés de considerar apenas as solicitações que ultrapassem o nível das despesas correntes. O propósito é determinar se cada atividade deve continuar a ser dotada no nível atual ou em nível diferente ou mesmo ser extinta. Este enfoque requer que os programas e atividades sejam colocados numa escala de prioridades que parta de zero e suba sucessivamente a níveis maiores de realizações e respectivos custos”⁵⁷.

⁵⁷ Zero — Base Budgeting In the States. Lexington, Kentucky, 1976, pág. 27.

O Council of State Government, com sede em Lexington, Kentucky, “é uma instituição que congrega todos os governos estaduais, criada, mantida e dirigida por eles; realiza pesquisas sobre programas e problemas estaduais; mantém um serviço de informações á disposição das repartições estaduais, funcionários e legisladores; mantém uma variedade de publicações; dá assistência no relacionamento entre os estados e o governo federal; promove a cooperação entre regiões, estados e governos locais e provê pessoal especializado para as organizações afiliadas”. Willey & Sons, New York, 1973, pág. XI.

O Manual para o preparo das Estimativas Orçamentárias do Estado de Nova Jersey para 1977 define o ZBB como “um sistema no qual cada programa governamental, embora novo ou já existente, deva ser justificado inteiramente, cada vez que um novo orçamento é formulado”.

O conceito acima tem utilidade prática; serve como ponto de partida para diferenciar a técnica em apreciação de outras técnicas paralelas; mas a abrangência do ZBB é bem maior. No Glossário de Termos Usados no Processo Orçamentário Federal dos Estados Unidos, Orçamento-Base Zero é assim definido:

“Uma técnica que geralmente procura analisar pedidos de verbas sem o compromisso implícito de manter níveis de despesas aprovados anteriormente. De acordo com este sistema, programas e atividades são organizados e orçamentados em um plano detalhado que focaliza revisões, avaliações e análises baseadas nas operações propostas, ao invés de apenas considerar os aumentos solicitados acima do nível de operações correntes, como no orçamento incremental. Os programas e atividades são analisados em termos de sucessivos níveis de aumentos de realizações e de custos correspondentes, partindo de zero e, então, avaliados e dispostos em ordem de prioridade. O propósito é determinar o nível, se é que algum foi aprovado, no qual cada programa ou atividade deverá ser conduzido”⁵⁸.

Peter A. Pyhrr - um consultor em assuntos de Organização e de Gerência Administrativa - aparentemente foi o primeiro a ordenar a teoria e a técnica do ZBB⁵⁹. Em 1968, fazia parte da Divisão de Controle de Pessoal da Texas Instruments Inc., quando aquela empresa privada, num esforço para diminuir despesas, resolveu pioneiramente implantar a técnica do ZBB, tendo, então, se tornado o principal artífice da referida implantação.

Na introdução do mencionado livro, ele escreve: “Depois da implantação do Orçamento-Base Zero na Texas Instruments Inc., escrevi um artigo descrevendo o processo na “Harvard Business Review”, edição de novembro/dezembro de 1970.

⁵⁸ Terms Used In the Budgetary Process, by the Comptroller General of the United States Washington, July 1977, PAD-77-9, pág. 29.

⁵⁹ Zero-Base Budgeting - A Practical Management Tool for Evaluating Expenses, John

Este artigo foi subsequenteiramente lido por Jimmy Carter, na época governador-eleito para o Estado de Georgia, o qual achou ser a técnica em referência necessária e aplicável no referido Estado; assim, a mesma foi desenvolvida em todo o processo de orçamento executivo recomendado para o ano fiscal julho 1972/junho 1973. Daí por diante, o processo tem sido adotado por outras empresas privadas e por agências governamentais”⁶⁰.

METODOLOGIA

Pyhrr resume em poucas palavras as linhas gerais a serem obedecidas na sistemática do Orçamento-Base Zero, quando escreve: “O processo requer de cada gerente administrativo uma justificação detalhada de todas solicitações de verbas para o seu setor e põe nele a responsabilidade de comprovar o porque de cada verba solicitada. Cada gerente deve preparar um pacote de decisões para cada atividade ou operação, o qual inclui uma análise de custo, propósitos, cursos alternativos de ação, medida de realizações, benefícios pretendidos e conseqüências que poderão advir no caso de não ser concedida a verba solicitada”⁶¹.

A seguir, à página 5, o mesmo autor distingue dois passos a serem dados na elaboração do Orçamento-Base Zero:

1. Desenvolvimento dos “pacotes de decisões”. Este passo envolve análise e descrição de cada distinta atividade, tanto corrente como nova, em um ou mais pacotes de decisões.
2. Escalonamento dos “pacotes de decisões”. Este passo envolve avaliação e escalonamento destes pacotes, em ordem de importância, através de análise custo/benefício ou avaliação subjetiva.

⁶⁰ Id. Ibidem, pág. XI.

⁶¹ Id. ibidem, pág. XI.

Pacote de decisões

A instituição do pacote de decisões, pode-se dizer, é a mais forte característica que diferencia o ZBB de outras técnicas. Eles começam a ser elaborados nos níveis hierárquicos mais baixos de organização e vão sendo refeitos, resumidos e aperfeiçoadas à medida que os administradores dos níveis mais altos os vão considerando.

Diga-se de passagem que o forte da elaboração do Orçamento-Base Zero, isto é, o período de maior carga de trabalho se desenvolve nos níveis médios da organização administrativa, onde os assaz numerosos pacotes de decisões começam a ser reduzidos.

O Boletim nº 77-9, de 19 de abril de 1977 da Agência de Gerência Administrativa e Orçamento do Governo Federal dos Estados Unidos, conceitua pacote de decisões, como “um breve documento de justificação que inclui a informação necessária para administradores fazerem decisões, a nível de programa ou atividade e exigências de recursos. Uma série de pacotes de decisões (um conjunto de pacotes de decisões) é preparada para cada unidade de decisão e cumulativamente representa o total das solicitações de verbas da mesma unidade decisória.

Nos níveis mais altos, os mencionados pacotes vão sendo reduzidos e transformados nos chamados pacotes consolidados de decisões, os quais sumarizam e suplementam as informações contidas nos pacotes de decisões recebidos das unidades gerenciais de níveis inferiores. Os pacotes de decisões podem refletir diferentes prioridades, inclusive a adição de novos programas ou a abolição de programas existentes”.

Os pacotes de decisões devem conter informações suficientes para habilitar a gerência administrativa a identificar atividades, avaliá-las e compará-las com outras que competem, também, pela obtenção de recursos limitados. Ditos pacotes, por sua vez, conforme a citada autoridade, devem conter os seguintes dados:

- a) propósitos (objetivos, escopos de cada atividade);
- b) benefícios pretendidos;
- c) cursos alternativos de ação, isto é, diferentes meios ou níveis de esforços e gastos para realizar cada atividade;

- d) conseqüências ou impactos, qualitativos e quantitativos que poderão advir no caso de programas e atividades programáticas serem dotados em níveis diferentes dos solicitados, isto é, dotados em parte ou mesmo supressos de todo⁶²;
- e) medidas de realizações (Carga de trabalho. Eficiência, Eficácia).

Escalonamento dos pacotes de decisões

Depois de devidamente preparados os pacotes de decisões em que programas e atividades são identificados e estimados os seus custos, os referidos pacotes são dispostos em ordem decrescente de prioridade, pronto para receberem as dotações no nível de atribuições de recursos a que fizerem jus.

Na empresa privada, o escalonamento em referência é feito de acordo com a magnitude dos lucros esperados pela execução de cada programa e atividade, ao passo que, no setor público, ele é feito de acordo com a importância dos benefícios a serem prestados à coletividade. Neste último caso, o critério de julgamento tende a ser mais político do que técnico. Na realidade, a decisão política é consideravelmente mais complexa; ela é suposta abarcar uma visão mais ampla e profunda.

A ação governamental é permanente. Há atividades que trazem benefícios constatáveis a curto prazo; mas existem atividade de interesse coletivo de importância fundamental para o desenvolvimento e bem-estar social, cujos benefícios são evidenciados somente a longo prazo e cuja mensuração é praticamente impossível.

⁶² No Estado de Nova Jersey, os diferentes níveis de atribuição de recursos para atender programas e atividades são representados ao redor das seguintes percentagens: 0, 50. 75, 100. 125 e acima de 125%. Assim. 0% significa a exclusão completa do programa ou atividade programática; 100% significa dotar o programa no mesmo nível em que está funcionando, o chamado nível de operações correntes; 125% significa dotar o programa ou atividade 25% acima do nível de operações correntes, O programa pode ser dotado no nível mínimo de gastos e esforços; abaixo desse nível, o programa não teria condições de viabilidade. No mencionado Estado, o nível mínimo de alocação de recursos, teoricamente, é convencionado em 50% das operações correntes. Alguns Estados convencionam níveis diferentes para a atribuição de recursos; outros, simplesmente. assim os representam; nível corrente, acima do corrente, abaixo, mínimo, não dotar de um todo.

Diferença entre o orçamento tradicional e o orçamento-base zero

Orçamento tradicional	Orçamento-base zero
Preocupa-se com os meios, pessoal, material, equipamentos	Preocupa-se com os resultados efetivos
Dá pouca atenção aos programas e atividades existentes	Exige avaliação e justificação dos programas existentes e dos novos em igualdade de condições
Estima os custos das atividades correntes	Avalia atividades correntes e alternativas
Exige menos informações	Exige mais informações
Decisão baseada em elementos da despesa (insumos)	Decisão baseada em resultados (produtos finais)
Menos envolvimento no processo orçamentário dos chefes dos níveis inferiores da hierarquia organizacional	Exige mais envolvimento no processo orçamentário das chefias em todos os níveis
Planejamento financeiro paralelo à elaboração orçamentária	Exige planejamento antes da elaboração orçamentária

Aspectos positivos do ZBB

Enseja apreciáveis economias no orçamento.

Proporciona adequadas informações em quantidade e qualidade, à gerência administrativa em todos os níveis.

Melhora a qualidade da decisão administrativa e política.

Amplia o número de interessados no processo orçamentário.

Favorece maior comunicação entre as unidades administrativas.

Identifica programas e atividades significativas e seus custos.

Enseja a comparação entre programas competitivos. Os programas novos ficam em condições de competir com os existentes no que concerne à obtenção de recursos.

Identifica e elimina programas inativos, obsoletos ou inefetivos.

Elimina ou reduz atividades paralelas ou redundantes. Assim, pessoal com pouco serviço tende a ser redistribuído ou dispensado; a prática das repartições esconderem certas facetas negativas tende a ser corrigida.

Limitações do ZBB

Exigência de muito mais esforços e tempo para a elaboração orçamentária.

Pletor de papelório.

Torrentes de informações a serem consideradas num período curto de tempo.

Exigência de recursos humanos e materiais significativos.

Dificuldade de compreensão dos conceitos básicos.

Resistência das repartições que tendem a defender o **status quo**.

Dificuldade de começar todos os anos em zero.

O ZBB, como qualquer outro processo de gerência administrativa, não é panacéia que resolve todos os casos que se apresentam. Muitos dos aspectos negativos acima arrolados a esmo podem ser obviados. É indispensável que os responsáveis pela organização onde o sistema esteja sendo implantado tenham persistência e habilidade gerencial de adaptação constante às circunstâncias emergentes.

O misoneísmo ou a resistência do pessoal às inovações é um fenômeno que se observa em toda a parte, tanto no setor público como no privado. É fato conhecido que a burocracia tende a se perpetuar. Ela, por vezes, encobre privilégios e situações que colidem com a sua própria finalidade, no caso o interesse geral. Para que se efetive a mudança é necessário preparar o pessoal para aceitá-la, através de incentivos, treinamento e muita discussão do tipo mesa redonda, em que todos possam expressar a sua opinião, sem receio; isto requer tempo. Qualquer mudança imposta abruptamente tende a ocasionar resistência passiva, e o conseqüente fracasso da inovação.

Na prática, a maior desvantagem apontada ao ZBB tem sido a de o seu processo exigir - para a elaboração orçamentária - maior esforço e tempo do que os processos anteriores, especialmente no nível intermediário (departamental e de atividades programáticas).

As repetidas análises, a pletora de informações, a tão falada torrente de papelório a ser examinada, dentro de um prazo exíguo e fatal, tende a acarretar descontentamento do pessoal envolvido no processo. Entretanto, a experiência tem demonstrado que, depois da fase inicial de implantação, este aspecto é atenuado, logo a partir do segundo ano de operações do sistema.

O processo vem sendo gradativamente aperfeiçoado e a recentemente denominada segunda geração do ZBB vem reduzindo muitas das formalidades iniciais, com a conseqüente racionalização dos componentes tempo, formulários e análises.

A repetição anual da análise dos programas a partir de zero começa a ser substituída, em alguns casos, pela análise cíclica, isto é, em cada dois, três cinco anos. Ou mesmo ao invés de repetir anualmente a análise a partir de zero, em toda a estrutura organizacional, realizá-la por partes, escolhendo para isso, em cada ano, determinados setores da organização.

É mister se ter sempre em vista que os benefícios advindos da aplicação da técnica do ZBB sobrepujam os esforços feitos com a sua implantação.

Implantação do ZBB

A implantação do ZBB requer decidido, constante e manifesto apoio da mais alta autoridade executiva; deve ser precedida de planejamento cuidadoso, pois a técnica em referência tem sido medida, “grosso modo”, como representando a sua concepção ao redor de 80% e a sua implantação 20%; deve ser precedida, também de treinamento do pessoal administrativo e técnico, nela envolvidos, principalmente, das chefias nos vários níveis, responsáveis pelas decisões e dos analistas dos órgãos central e setoriais de elaboração orçamentária. Michel J. Scheiring, analista do Setor de Avaliação de Políticas e Programas do Bureau de Orçamento do Estado de Nova Jersey, aliás, fazendo coro com os pronunciamentos de outras autoridades no assunto, aconselha que “paralelamente ao treinamento do pessoal do Executivo sejam realizados seminários para os Legisladores, especialmente para os membros das Comissões de Finanças a fim de

que os mesmos fiquem melhor capacitados para entender os conceitos do novo sistema”⁶³.

Antes da implantação do processo é importante identificar as dificuldades que serão encontradas a fim de obviá-las. Allan Shoenfeld afirma que “se o processo for implantado corretamente pode ser de real valor para uma organização, mas se não o for, pode tornar-se num pesadelo”⁶⁴.

A providência inicial ao se implantar o processo do ZBB não consiste somente em identificar objetivos e desdobrá-los em programas e atividades, mas em identificar, também, em que níveis de esforços e de atribuição de recursos tais objetivos podem ser executados, bem como quais as unidades orçamentárias ou decisórias⁶⁵ que serão responsabilizadas pelos referidos programas e atividades. Assim, é fundamental para o desenvolvimento do sistema e a devida atribuição de responsabilidades, estabelecer a que nível organizacional devem ser preparados os pedidos de verbas para o respectivo nível, o qual deve ser de certa importância, quanto ao uso dos recursos e a possibilidade de fazer decisões ainda que não definitivas.

Principalmente no primeiro ano de sua implantação, o ZBB requer muito mais tempo dos gerentes administrativos e orçamentários, em todos os níveis. Isto tende a preocupá-los por acharem que o processo planejamento-orçamento está lhes tomando demasiado tempo, com suposto prejuízo de outras atividades. E que eles, no processo anterior, estavam habituados a aceitar os conteúdos e custos dos programas e atividades existentes como válidos, independentemente de serem analisados; somente os programas novos mereciam uma avaliação cuidadosa, no momento da elaboração da proposta orçamentária para o próximo exercício financeiro. Com o correr do tempo, entretanto, os administradores e técnicos em planejamento e orçamento não tardam a se

⁶³ State Government, The Journal of State Affairs, Council of State Government Lexington, Kentucky, Summer 1976, pág. 179.

⁶⁴ World, Summer 1977, pág. 6, Peat, Marwich, Mitchell & Co.

⁶⁵ No Governo Federal dos Estados Unidos, unidade de decisão é definida como “o programa ou a entidade organizacional para o qual os orçamentos são preparados e para o qual os administradores fazem decisões significativas acerca de montantes de despesas, escopo ou qualidade do trabalho a ser realizado”. Sic. Boletim nº 77-9, de 19 de abril de 1977 do Office of Management and Budget, Executivo Office of the Presidente, pág. 1.

dar conta que a ferramenta oferecida pelo ZBB lhes proporciona informações pertinentes em quantidade e qualidade adequadas, o que os deixa inteiramente a par do funcionamento e dos objetivos gerais e específicos das entidades em que servem e, portanto, em condições de decidirem e de operarem com conhecimento de causa e efeito, no efetivo exercício de suas funções.

A Peat Marwick, Mitchell & Co. - uma das maiores firmas de contabilidade e auditoria dos Estados Unidos - realizou, no Waldorf Astoria Hotel, de Nova York, um seminário sobre Orçamento-Base Zero, o qual chegou, entre outras, à conclusão de ser penoso o processo e de “ser difícil durante a sua implantação evitar-se a criação de uma atmosfera que não pareça ameaçadora, como recomendam os advogados da mencionada técnica. O processo é inerentemente ameaçador, pois o seu maior objetivo é atacar situações e privilégios, de certo modo consolidados, que escaparam aos escrutínios do orçamento tradicional”⁶⁶.

Assim, muitas organizações ao implantar o processo procuram antecipadamente convencer o seu pessoal de que ninguém perderá o emprego. Na prática, qualquer comportamento ameaçador desse tipo tende a colocar o pessoal em atitude defensiva e até de resistência passiva. Economicamente, o trabalho é um meio de vida; entretanto, bom exemplo e liderança podem transformar tensão ameaçadora em tensão criativa, que conduza o pessoal a trabalhar com entusiasmo e a realizar, quando preciso, esforços além dos limites das obrigações normais, principalmente no setor público, pelas finalidades que o mesmo deve perseguir.

Realmente, o processo do ZBB é agressivo pela sua própria concepção; ele firma responsabilidades claras, que são de contínuo postas à prova. As chefias nos diversos escalões hierárquicos não podem fugir à realização de repetidas análises e de firmar decisões, a tempo e a hora, que conduzam ao atendimento, com economia, eficiência e eficácia dos objetivos perseguidos pela organização; para isso, elas deverão estar preparadas. O sistema, entretanto, tem a virtude de prepará-las para tal, pela abundância de informações que lhes oferece. De outro lado, o pessoal executivo vê o seu trabalho avaliado, o que o obriga, também, a produzir mais e melhor.

⁶⁶ Pitfalls of Zero-Base Budgeting, Agis Salpukas, citando Stan Shoenfeld, The New York Times, 31-5-1977.

CONCLUSÃO

A idéia de revisar todos os programas a partir de zero e não somente as mudanças propostas por ocasião da elaboração orçamentária é racional. Não há, logicamente, como refutá-la, tanto teórica como praticamente. É evidente que a sua correta aplicação tem a virtude de acarretar apreciáveis economias no orçamento, que poderão ter “n” destinações. Tão intuitiva e sedutora é a sua concepção que não é estranhável que analistas de orçamento, administradores e políticos a tenham vislumbrado e tentado utilizá-la, em parte ou em certos momentos, muito antes de seu batismo e sistematização sob o nome de Orçamento-Base Zero. Na prática, a sua aplicação tem encontrado muitos óbices de várias ordens, principalmente burocráticas e políticas, que poderão ser obviadas.

Na verdade, o ZBB está na moda. O PPBS, que teve o seu apogeu na década dos sessenta, tem sido considerado **old fashione**. Entretanto, é pacífico, nos meios orçamentários, que ele continua e continuará ainda por muito tempo a ser usado em numerosas organizações tanto públicas como privadas, sob outras designações, ou integrando outros processos. Tudo leva a crer que o PPBS alarmou o Poder Legislativo, tão cioso de seu importante papel em matéria orçamentária por dar o seu processo a impressão de tentar substituir a decisão política pela tecnocrática.

Um levantamento feito pelos técnicos do Council of State Government⁶⁷ chegou à conclusão que, dos 50 Estados americanos, 11 estão adotando a técnica do ZBB e outros estão considerando sua provável aplicação em seus respectivos sistemas orçamentários. O mesmo acontece com numerosos governos locais. Paralelamente, no setor privado, segundo Peter A. Pyhrr, “esta técnica desde 1969 vem ajudando ao redor de 100 companhias estadunidenses a conseguirem lucros, crescerem e lidarem com problemas de alocação de recursos”⁶⁸.

As circunstâncias que levam os Estados a adotarem o Orçamento-Base Zero variam de Estado para Estado. Assim, no Estado de Georgia o Legislativo, a princípio em

⁶⁷ Zero-Base Budgeting In the States, Lexington, 1976, pág. 12.

⁶⁸ S.A. M. Advanced Management Journal, Summer 1976, pág. 12.

sua maioria, foi arredo à aceitação da técnica; o contrário aconteceu no Estado de Louisiana, no qual o Poder Legislativo dispôs, por iniciativa própria, sobre a adoção do ZBB inicialmente em 10% das unidades orçamentárias do Estado, escolhidas pela Divisão do Orçamento, a começar no exercício financeiro de 1977-1978, cominando penas aos chefes de repartições que, de algum modo, tentassem obstruir a sua implantação; pelo Ato n.º 146/1976, foi atribuído, também, à mencionada Divisão o encargo de delinear as bases do sistema a ser adotado no futuro próximo nos demais departamentos do Executivo.

De outro lado, a maneira de entender e aplicar a sistemática do ZBB nos Estados e nos governos locais varia muito. Assim, algumas unidades federativas decidiram implantar apenas alguns aspectos do ZBB; outros o estão experimentando inicialmente em parte, num ou mais departamentos.

Finalizando este breve estudo, num primeiro enfoque sobre a reforma orçamentária - em laborioso e franco andamento - é de se evidenciar a existência de dois aspectos que lhe dão características marcantes, quais sejam: 1) a procura de um sistema de informações que conduza à otimização das decisões administrativas e políticas; 2) a busca da eficácia, isto é, a valorização dos resultados a obter do emprego dos recursos. Não interessa somente atingir, com economia e eficiência, os objetivos visados, mas também saber qual o seu impacto, representado por maiores lucros à empresa privada ou maiores benefícios à sociedade no caso do setor público. O Orçamento-Base Zero, anteriormente considerado um dos componentes do PPBS é, no momento, a nova ênfase em matéria de gerência administrativa e orçamento, mas tem ainda um longo caminho pela frente.

Washington DIZ., Novembro de 1977