

Programa de orçamento na Suécia - experimentos, experiências e efeitos

SVEN IVAR IVARSSON

Tradução de J. Teixeira Machado Jr.

1. Apresentação do tradutor; 2. Breve exposição do esforço de desenvolvimento na Suécia; 3. Dos diferentes níveis; 4. Continuação dos estudos-piloto; 5. Reorganização do sistema contábil; 6. Treinamento; 7. Efeitos no planejamento e no trabalho das unidades; 8. Efeitos na auditoria; 9. Efeitos em nível de governo e de ministério; 10. Efeitos na organização; 11. Efeitos para público em geral; 12. Sumário.

1. Apresentação do tradutor

A idéia de operacionalizar o orçamento de modo a enfocar os programas de trabalho de um governo está generalizada em quase todos os países, desde que processo semelhante originou-se, nos idos da década de 40, nos governos locais dos Estados Unidos da América do Norte, logo influenciando o governo federal a partir, sobretudo, dos trabalhos das duas Comissões Hoover.

Modernamente, a idéia tem evoluído no sentido de uma definitiva integração do planejamento e do orçamento, de modo que se estabeleça

uma corrente contínua desde a concepção dos objetivos até sua definitiva implementação. Neste contexto, o orçamento, além daquelas missões que lhe são deferidas desde tempos quase imemoriais, passa a instrumentar os planos em termos financeiros, assumindo a missão decisiva de integrar o planejamento e as finanças públicas em um contexto uniforme.

Assim, surgiu nos próprios Estados Unidos o tão decantado PPBS — Planning-Programming-Budgeting System, que nos parece muito bem traduzido conceitual e semanticamente por Sistema Integrado de Planejamento-Programação e Orçamento.

A França cria o RCB Racionalization des Choix Budgetaires (Racionalização das Decisões Orçamentárias), que, no fundo, representa uma tentativa de integrar o orçamento no sistema de planejamento.

No Brasil, o Presidente da República constitui o sistema de planejamento e orçamento, integrando estas atividades e mais as de modernização da administração federal, seguramente com ressonâncias nos estados e municípios.

Agora, chega a nosso conhecimento os experimentos, experiências e efeitos que a técnica do orçamento-programa vem produzindo na administração pública da Suécia, segundo relato bastante compreensivo de Sven Ivar Ivarsson, Diretor do Departamento de Controle Eficaz do Centro Nacional de Auditoria, e integrante da Comissão que tem a seu cargo o desenvolvimento do sistema naquele país.

Na verdade, a expressão orçamento-programa contém uma significação muito lata para abranger aqueles conceitos que os norte-americanos pretenderam introduzir com o PPBS e os franceses levam avante com o RCB. Isto não significa, no entanto, que os norte-americanos tenham abandonado a idéia de racionalização do orçamento público para torná-lo um instrumento de integração de programas e finanças. Ao contrário, alargam o campo de visão, que deixou de estar preso a uma sigla originada em um departamento, para adquirir maior amplitude, ao introduzir na mecânica do orçamento público a análise de benefício/custo para forçar decisões mais coerentes com o interesse público. Com efeito, parece que o futuro do processo orçamentário está indissolúvelmente ligado à análise, sem o que, em realidade, seria impossível concebê-lo como uma real instrumentalidade de integração das finanças ao planejamento.

No momento em que o Governo federal brasileiro lança-se a um amplo programa de modernização da administração pública, espraiando-se esta concepção aos estados e municípios, parece-nos da mais alta valia o conhecimento da experiência de outros povos.

Na Suécia, o orçamento-programa aparece no contexto do sistema mais amplo dito econômico-administrativo e tem por missão “melhorar a tomada de decisões na administração pública a fim de alcançar crescente eficiência, isto é, um degrau mais alto no atingimento de metas no setor público”. Esta parece ser, de fato, uma declaração de objetivos para a implantação do orçamento-programa em qualquer nação.

É da mais alta importância a assertiva do Sr. Ivarsson, segundo a qual a tentativa de implantação do orçamento-programa vem de “origens hu-

mildes”, significando com isto que o Governo central sueco não pretendeu implantar tal técnica como uma imposição, mas encaminhou todo o processo no sentido de que cada unidade administrativa se conscientize de que o orçamento-programa é coisa sua, de que não é um instrumento de controle de minúcias, mas um processo de planejamento e de execução.

Grandes dificuldades têm-se notado, não só no Brasil, mas alhures, em conceber um sistema contábil que se adapte com flexibilidade às necessidades de informações coetâneas e fiéis requeridas pelo orçamento-programa. Neste particular, a experiência sueca aponta-nos uma alternativa que, tudo indica, merece meditação pelos encarregados do processo de modernização da administração pública brasileira. O Sr. Ivarsson falou, a nosso entendimento, em centralização da contabilidade a nível das unidades. Ao que tudo indica, sobretudo quando visto o problema sob o ângulo brasileiro, trata-se, em realidade, de uma descentralização. Imaginou-se uma contabilidade sistêmica, com classificação uniforme de contas, com centros contábeis para os 30 grupos de departamentos governamentais. Estes centros se encarregam de todo o processo de contabilização, visando, preferentemente, a criar feedback para auxiliar o processo decisório. Verifica-se em realidade um esforço de trazer o processo contábil ao nível em que o trabalho está realmente sendo executado.

Todo o processo de planejamento e orçamentação toma por base o produto final, devidamente mensurado, ou seja, o resultado esperado do esforço administrativo. Esta mesma é a concepção que rege o processo de modernização administrativa segundo a filosofia emanada da SEMOR — Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa.

Ivarsson nos aponta a presença de riscos, incertezas, incompreensões na implantação do orçamento-programa em seu país. Muitas dessas dificuldades originam-se na novidade do sistema, outras são inerentes a qualquer tipo de orçamento ou de sistema de informações mais substancial, ou, ainda, advêm do já tão conhecido processo de resistência às mudanças. Nada disto, porém, tem-se constituído em empecilhos insuperáveis, mas, tão-só, motivo de estudo, análise, meditação, em um processo sistemático de aperfeiçoamento contínuo.

Em certo ponto de sua exposição, Ivarsson passa, segundo ele mesmo confessa, a sonhar com uma auditoria de eficácia, em que a ação do Governo fosse “vista com os olhos do consumidor, e não somente do ponto de vista do produtor”. Mesmo que isto seja uma promessa para um sistema de auditoria do futuro, o orçamento-programa traz, sem dúvida alguma, grande influência benéfica à auditoria, pois que esta passa a ser feita sobre coisas mensuráveis — os produtos finais, tal como acontece na empresa privada.

Por aí adiante, continua o expositor a apresentar os diversos efeitos do orçamento-programa na administração sueca, mas, sem dúvida nenhuma, já chegou o momento de permitir ao leitor uma comunicação direta com o trabalho de Sven Ivarsson.

Queremos antes, porém, agradecer à Sra. Martha Kaplan, que nos ajudou de inúmeras formas, inclusive na de interpretação do próprio texto em inglês, a obter uma tradução razoavelmente compreensível em português.

Os métodos de direção e organização de empresas com a ajuda de instrumentos administrativos desenvolveram-se com ímpeto dinâmico durante as últimas décadas. Esses métodos têm sido usados também no setor público. No campo técnico obtivemos o EDP (programa de desenvolvimento econômico) e a utilização de recomendações elaboradas pela teoria resultou em vários tipos de sistemas de planejamento, direção e controle das atividades públicas no intuito de tornar possível o alcance das metas e objetivos de modo mais eficiente.

Em linhas gerais, apresentarei aqui o sistema econômico-administrativo que foi desenvolvido na administração governamental sueca durante a década de 60. Isso foi realizado sob o denominador comum de "orçamento-programa".

O propósito do orçamento-programa é, resumidamente, melhorar a tomada de decisões na administração pública a fim de alcançar crescente eficiência, isto é, um degrau mais alto no atingimento de metas no setor público. A versão sueca do sistema de orçamento-programa não está limitada ao planejamento e orçamento, mas inclui o sistema total de planejamento, direção e controle usado pela administração governamental, inclusive o sistema de contabilidade com retroalimentação de informações até o último ponto de controle, na forma de auditoria efetiva.

O sistema sueco de direção econômico-administrativa está sendo atualmente testado na prática em parte considerável da administração governamental.

O orçamento-programa orienta-se de fato para os efeitos desejados? Tentarei apresentar alguns pontos deste assunto na base da experiência sueca. Gostaria de declarar, desde já, entretanto, que apesar de ser a Suécia, segundo penso, internacionalmente falando, um país já muito evoluído quando o orçamento-programa foi posto em prática, é entretanto ainda muito cedo para estabelecer conclusões definitivas. Achem-se em andamento experiências e testes exaustivos, mas por enquanto o sistema não vem sendo aplicado tão completa ou extensivamente em todos os campos ou departamentos, de modo que mostre sua potencialidade. Devo, portanto, limitar-me a apontar e discutir uma seleção de conseqüências que surgem na forma de mudanças na maneira de trabalhar dos departamentos estatais e suas atitudes para com os assuntos econômicos. A questão decisiva é saber se podemos asseverar que o esforço dedicado até agora ao orçamento-programa leva a uma base sólida para o desenvolvimento na direção certa de uma melhor administração governamental, ou se é apenas um caminho que conduz à confusão.

2. Breve exposição do esforço de desenvolvimento na Suécia

O início do orçamento-programa na Suécia pode ser estabelecido em 1963. O governo da época recomendou ao Departamento de Desenvolvimento Administrativo sueco junto ao Bureau de Auditoria que organizasse um grupo de trabalho conjunto para investigar as possibilidades de utilização na administração governamental sueca dos instrumentos modernos com referência ao orçamento e à contabilidade de custo, os quais já eram geralmente usados nas empresas privadas e que foram também tentados pela administração governamental americana, sob a denominação de orçamento-programa. Nessa época, início da década de 60, os Estados Unidos estavam substituindo o orçamento-programa e o tipo de orçamento recomendado pelo Relatório da Comissão Hoover, pelo sistema iniciado no Departamento de Defesa, o SIPPO¹ (PPBS). Estudamos ambos e selecionamos um pouco de cada um e, naturalmente, tivemos de adaptar a mistura às condições específicas do nosso país, sendo que, neste contexto, sobressai a grande autonomia de natureza constitucional dos ministérios na Suécia.

O grupo de trabalho executou um estudo extensivo, que foi apresentado em relatório em 1967, o qual continha discussão exaustiva dos princípios do orçamento-programa e das possibilidades de utilizá-lo como base para decisões e para avaliação da eficiência da administração pública.

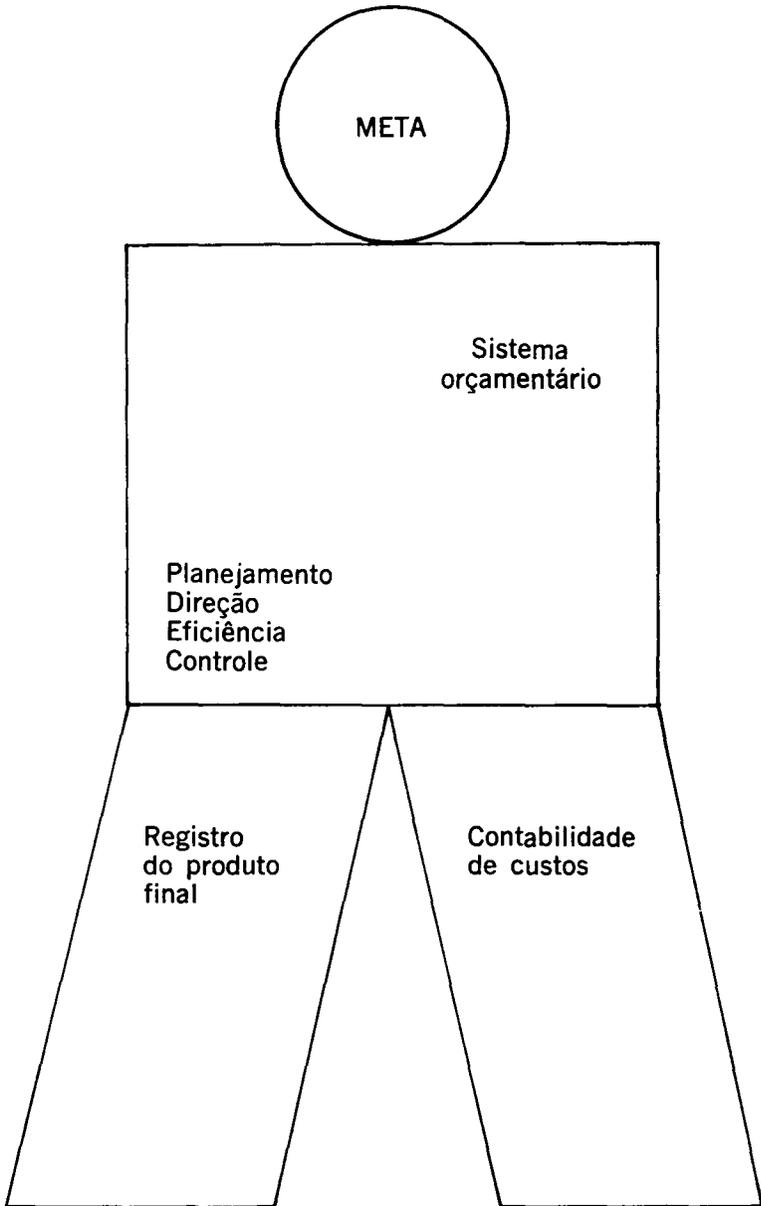
O grupo de trabalho apresentou também uma proposta detalhada para um sistema de direção administrativa em nível de departamento. Tal proposta continha uma descrição das formas de planejamento, orçamentação e controle das atividades. Propôs a introdução da contabilidade de custos, a fim de demonstrar as despesas dos diferentes ramos de atividades dos departamentos. Deveriam ser preparados relatórios também dos produtos finais, isto é, do desempenho, na forma de bens e serviços à disposição dos departamentos. Os relatórios conteriam o volume dos resultados e seus custos. Assim, haveria base para medir a produtividade e alterações na produtividade além do tempo previsto. A eficiência dos departamentos, seu atingimento às metas, foi também avaliado.

A principal característica é medir os produtos finais, avaliar os resultados e atingir as metas. Visto que não há uniformidade internacional na terminologia nesse campo, eu deveria, talvez, esclarecer que o orçamento-programa sueco usa as seguintes expressões:

a) *produtividade* é a medida da relação entre o volume dos produtos finais e seus custos;

¹ N. do T. Na qualidade de estudioso do orçamento, o tradutor tem adotado a expressão Sistema Integrado de Planejamento-Programação-Orçamento (SIPPO) para substituir a sigla PPBS, da língua inglesa. É seu pensamento que nada impede a translação e adaptação de técnicos entre os países, mas será sempre útil dar nome da nossa língua, dentro do possível, a essas técnicas, com a finalidade de melhor introduzi-las no contexto brasileiro. Apenas a locução "Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento" exprime exatamente aquilo que se pretende transmitir.

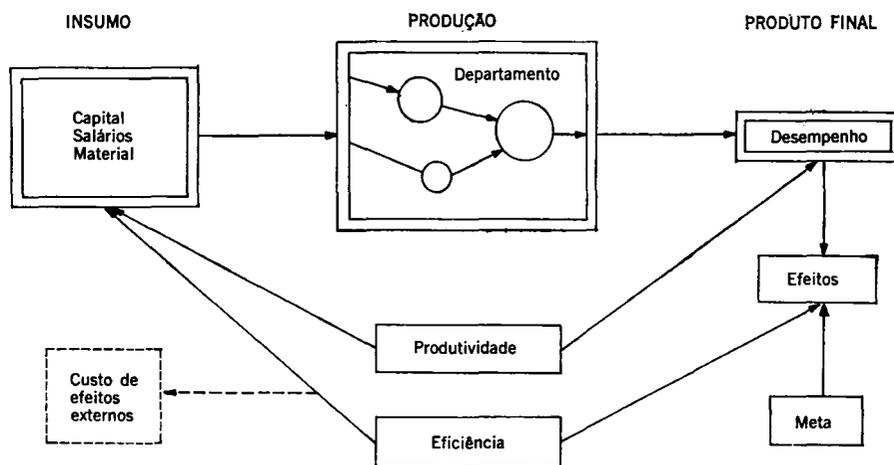
Figura 1



Elementos vitais de orçamento-programa em um departamento

b) alta produtividade não é, naturalmente, o mesmo que bom resultado. Produto final é somente um passo intermediário para algum efeito ou resultado. A finalidade das atividades – seu valor social – deve ser também levado em conta. A relação entre os efeitos e custo é chamado *eficiência*.

Figura 2



Modelo para avaliação das atividades do governo

Resumidamente, para sumarizar o conceito de orçamento-programa como definido no relatório do grupo de trabalho sueco: o orçamento-programa ajuda a melhorar a eficiência, pois cria um sistema de direção que aumenta as exigências de pensamento e responsabilidade econômicos em todos os níveis. Isso significa principalmente que as metas devem ser especificadas nos programas para cada departamento. As metas se constituem na base que o governo utiliza para fazer a distribuição de dotações, visando atingi-las nos diferentes programas. A base para o orçamento consistirá em quantificar as tarefas a serem executadas pelos departamentos e alocar as despesas que, em conseqüência, surgirão. Aos departamentos se permitirá considerável liberdade dentro do esquema predeterminado, para escolher esses meios, na forma de diferentes fatores de produção, de que advêm os melhores resultados.

Uma característica básica do conceito de orçamento-programa é que programas alternativos para diferentes ramos de atividades devem ser

revisados continuamente. Tal procedimento é válido tanto para o planejamento em cada departamento quanto para as decisões feitas pelo Governo nos diferentes campos de atividade social. Dessa maneira, não são somente as alterações marginais nas despesas, mas a atividade como um todo, que deve ser objeto de avaliação sistemática. O sistema de orçamento deve estimular os departamentos a desenvolver e relatar as diversas estratégias alternativas a fim de atingir as metas.

Algumas informações devem ser inseridas aqui sobre a estrutura da administração pública sueca. Nossos ministérios são pequenas unidades organizacionais relacionadas principalmente com formulação de planejamento e com a execução das decisões parlamentares, tais como a distribuição de recursos para os departamentos. O governo está dividido em uma dúzia de ministérios. Cada um deles tem dentro de sua esfera de ação diversas unidades administrativas que são responsáveis pela execução dessas decisões. Constitucionalmente, essas unidades ocupam uma posição muito independente quanto à administração. Elas não fazem parte da organização ministerial. Se compararmos com empresas privadas, poderíamos dizer que as nossas unidades governamentais são como firmas independentes pertencentes ao mesmo grupo de empresas associadas. Em muitos casos, pode-se dizer que uma unidade administrativa corresponde de fato a um "programa" (por exemplo, o Escritório Nacional de Conservação da Natureza, com o objetivo de restringir a poluição e a destruição do nosso meio).

Programas alternativos devem ser apresentados a alto nível governamental, em termos politicamente relevantes, a fim de que o orçamento-programa possa tornar-se um instrumento de simplificação das decisões políticas e econômicas a cargo do Governo. A nível de departamento, o orçamento-programa torna-se um instrumento de planejamento e controle para executar da maneira melhor e mais racional os programas que lhes são designados pelo Governo.

Sumarizando, pode-se dizer que o estudo original acumulava muitas e diferentes técnicas dirigidas para melhorar a eficiência da administração pública, e englobava essas técnicas num sistema de planejamento e direção, cuja principal característica é o orçamento. Tudo isso era intitulado orçamento-programa, a fim de caracterizar o sistema como um todo.

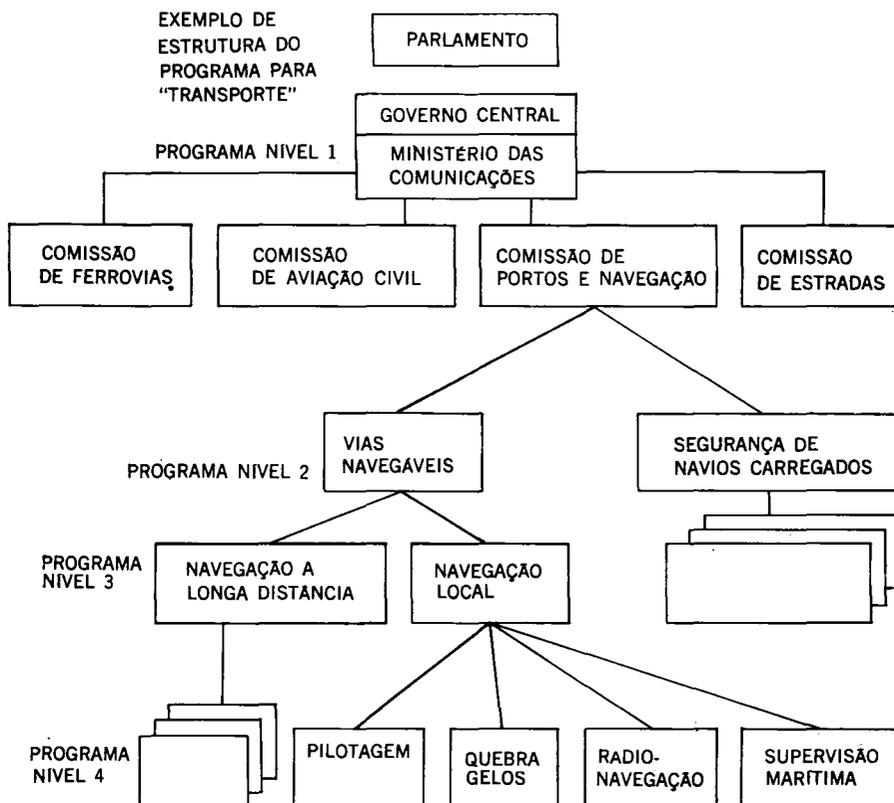
O governo criou também um grupo de trabalho especial para preparar um orçamento-programa dentro do setor de defesa. Os dois grupos de trabalho mantinham estreito contato e, assim, a filosofia e princípios básicos em conjunto são os mesmos. Aqui somente discutirei a evolução no setor civil, o qual, pelo menos desde o início, estava um passo adiante.

O relatório sobre o orçamento-programa foi remetido a cerca de 50 unidades administrativas, às quais foi dada oportunidade de expressar seus pontos de vista. Todas essas unidades, quase sem exceção, estavam positivamente inclinadas a aceitar o esquema básico indicado no estudo e concordaram em princípio com as propostas. Prevaleceu, portanto, o consenso de que seria valioso para a direção da administração pública introduzir o orçamento-programa.

3. Dos diferentes níveis

Inicialmente estudamos o orçamento-programa nos Estados Unidos, tanto na administração federal, tal como o setor de defesa, quanto em diversas administrações municipais. A literatura científica americana é vasta e em essência forneceu a base para o nosso trabalho. Procuramos também descobrir se havia algum erro por parte dos americanos, do qual pudéssemos tirar lições. Pareceu-nos encontrar um exemplo de tal falha no setor de defesa, onde um sistema sofisticado e altamente desenvolvido foi elaborado em nível de alta direção, mas onde aparentemente não foi possível operacionalizar tal sistema. Havia um hiato entre o modelo do sistema teórico de alto nível e o trabalho prático na organização de defesa. Procuramos evitar hiatos dessa natureza, desenvolvendo inicialmente o sistema de baixo para cima, a partir da base da pirâmide da hierarquia administrativa.

Figura 3



O nosso grupo de trabalho conseguiu tal objetivo desde os primeiros passos dos estudos-piloto de natureza prática, em diversas unidades governamentais, inclusive na Administração de Portos e Navegação, no Departamento de Patentes, no Instituto de Microbiologia e na Administração Correccional. Esses estudos-piloto foram conduzidos ao mesmo tempo que o trabalho teórico contido no relatório.

Portanto, começamos a desenvolver métodos para planejamento e orçamento das atividades das unidades e dos seus relatórios sobre os resultados finais e custos no nível mais elementar. A partir dessas origens humildes, o sistema foi-se então desenvolvendo até atingir o nível de ministério.

Na minha opinião esse método apresentou vantagens consideráveis. A responsabilidade econômica deve ser atribuída a todas organizações até os níveis mais elementares. Portanto, é da maior importância que o sistema corresponda às necessidades nesses níveis — deve ser o *seu sistema*, seu instrumento, não um sistema de controle que lhes seja imposto de cima para baixo.

Esse método oferece boa oportunidade para ajustar o sistema passo a passo, visando atender às necessidades práticas de cada unidade. Ao mesmo tempo, o pensamento econômico e a compreensão do valor do sistema são desenvolvidos numa frente ampla. Criam-se, desta maneira, expectativas com respeito àqueles servidores civis preparados para tomar iniciativa e que sentem que o sistema atual cerceia sua liberdade de ação. Em consequência, pode-se criar demanda de novas técnicas.

A nossa experiência é, portanto, que um sistema de orçamento-programa deve ser bem fundamentado nos níveis inferiores de cada organização e que deve basear-se em um sistema simples e prático de coletar dados referentes aos produtos finais e custos. Antes de colocar o telhado na casa, devem ser construídos os alicerces. A razão pela qual enfatizo tão fortemente este aspecto é porque essa introdução ao orçamento-programa a partir da base diverge da prática em outros países. Por outro lado, entretanto, ficou óbvio que desde o início deve haver um projeto completo. Na prática, é necessário o desenvolvimento simultâneo em ambas as frentes, nos departamentos, bem como nos altos escalões governamentais.

4. Continuação dos estudos-piloto

Depois que o Governo obteve reação positiva às propostas apresentadas, decidiu-se, já em 1968, que os estudos-piloto utilizando orçamento-programa deviam ser ampliados. Agora eles compreendem 23 unidades representando cada ministério. Estes estudos foram conduzidos sob a supervisão do Ministério de Finanças.

Consideráveis atividades experimentais estão sendo também levadas a efeito no setor de defesa, quer em diversos regimentos, quer no Estado Maior das Forças Armadas.

Dentro de cada unidade-piloto existe um grupo de trabalho, cuja tarefa é desenvolver um sistema de orçamento-programa para a mesma.

Além disso, dentro de cada ministério há um grupo de controle, cuja função é manter estreito contato com os grupos de trabalho e influenciar nos assuntos referentes às finalidades das unidades administrativas, na formulação de programas, etc., e se responsabilizar pelo processamento do trabalho de acordo com os planos.

Depois que esses grupos foram indicados — compreendendo ao todo cerca de 200 pessoas — instigou-se² um trabalho intensivo dentro do setor público, a fim de formular metas para as atividades e delinear programas viáveis. Houve freqüentemente acaloradas discussões sobre os fins e meios. Discutiram-se questões vitais sobre as finalidades e organização das atividades. Surgiram naturalmente, nas discussões sobre a necessidade de mudanças organizacionais, dificuldades em estabelecer um acordo entre os programas adequados e as organizações correntes.

Diz-se que uma das vantagens do orçamento-programa é que desde as discussões preparatórias, antes mesmo da introdução do sistema, surgem perguntas, tais como o que a unidade deveria realmente estar fazendo e qual a organização desejável para o atingimento desses objetivos, bem como faz com que surjam valiosas decisões quanto aos princípios e à formulação mais precisa das metas.

Se não se chega a um acordo porque algumas dessas decisões são desagradáveis, o trabalho de implantação do orçamento-programa parará enquanto aguarda que outras medidas sejam tomadas, por exemplo, um estudo organizacional. Exemplos de situações semelhantes não são de todo desconhecidos.

Já este primeiro passo de formulação da estrutura de programas resultou na “gradação” ou divisão em classes dos departamentos sob o ponto de vista do orçamento-programa. A natureza das atividades dá, naturalmente, uma grande variedade de oportunidades de aplicação e utilização do sistema. Aparentemente obtiveram-se resultados satisfatórios, por exemplo, na Administração de Portos e Navegação, no Departamento de Patentes, na Polícia e no Departamento de Terras, enquanto que, para consubstanciar com outro exemplo, a Agência Sueca para o Desenvolvimento e a Administração do Mercado de Trabalho, com suas metas complicadas, apresentaram consideráveis dificuldades. Um fator de importância decisiva é, naturalmente, a capacidade da equipe economicamente treinada à disposição dos departamentos.

5. Reorganização do sistema contábil

Certo grau de uniformidade na construção das contas é necessário para introduzir o orçamento-programa em larga escala.

A fim de satisfazer a necessidade de uniformização, foi desenvolvido um sistema de classificação de contas, que se pretende aplicar de maneira geral. Consiste ele numa contabilidade sistêmica de receita e despesa, ativo e passivo, junto com receita e custos apropriados aos diferentes centros de custo e produtos.

² N. do T. Demos preferência ao verbo instigar para manter fidelidade ao pensamento do autor, pois no original lê-se *instigated*.

Este sistema básico de contabilidade será aplicado à maioria dos departamentos. Naturalmente detalhes devem ser adaptados às necessidades específicas de cada departamento. O sistema é desde o início construído com vistas ao EDP.

Além disso, uma organização completamente nova de contabilidade na administração pública será introduzida paulatinamente, que, espera-se, seja completada em breve.

Por isso — o que em si mesmo é um considerável benefício para a administração — criou-se uma base para um sistema de contabilidade tecnicamente bem desenvolvido, que produz informações fidedignas e rápidas — uma exigência necessária para o orçamento-programa.

Essa reorganização significa que os departamentos serão distribuídos em cerca de 30 grupos contábeis. Haverá um centro contábil para cada um desses grupos, o qual agirá como um órgão de serviço comum, que executará a maior parte dos trabalhos de escrituração contábil e transações de caixa dos departamentos incluídos no grupo. As unidades terão, portanto, o controle de grande parte dos assuntos de caixa e contabilidade, o que se espera redundará em uma racionalização considerável.

Um sistema de contabilidade assim centralizado faz surgir larga escala de atividades, o que torna economicamente possível a introdução do EDP. Por sua vez, abre uma porta para aumentar a quantidade de informações que podem ser obtidas das contas a um custo razoável. O sistema de dados adquire também maior fidedignidade.

Não vou entrar em assuntos técnicos relativos à contabilidade. Somente mencionarei que se passam a autorizar e classificar os empenhos nas unidades e, após, são remetidos ao centro de contabilidade com ordens de pagamento. Não se faz qualquer escrituração na unidade. O centro prepara o material para o processamento de dados, que, por sua vez, está encarregado da perfuração, da contabilidade, do pagamento e preparação dos relatórios. As unidades recebem do centro de contabilidade todos os tipos de relatórios específicos que necessitam, inclusive, um balanço financeiro anual.

Os códigos contábeis são criados de modo a servir simultaneamente ao registro das transações financeiras e da contabilidade de custos. Os pagamentos e recebimentos efetuados pelas unidades são registrados no razão habitual da mesma forma que as transações patrimoniais, bem como os suprimentos e os efeitos das transações após a apropriação de custos. Rotinas especiais controlam os valores alocados e o saldo remanescente de cada dotação a qualquer período. O material, o pessoal e os serviços de terceiros são também incluídos no sistema. Por meio da contabilidade de custos, as despesas do departamento são apropriadas às várias unidades da organização e às metas sob a responsabilidade dessas unidades. O sistema fornece relatórios concernentes à distribuição de custos, bem como às análises periódicas ou quando solicitadas. Deu-se atenção especial ao problema do tipo e da quantidade de informações necessárias aos diferentes níveis administrativos.

Figura 4

SISTEMA EDP DOS DEPARTAMENTOS GOVERNAMENTAIS

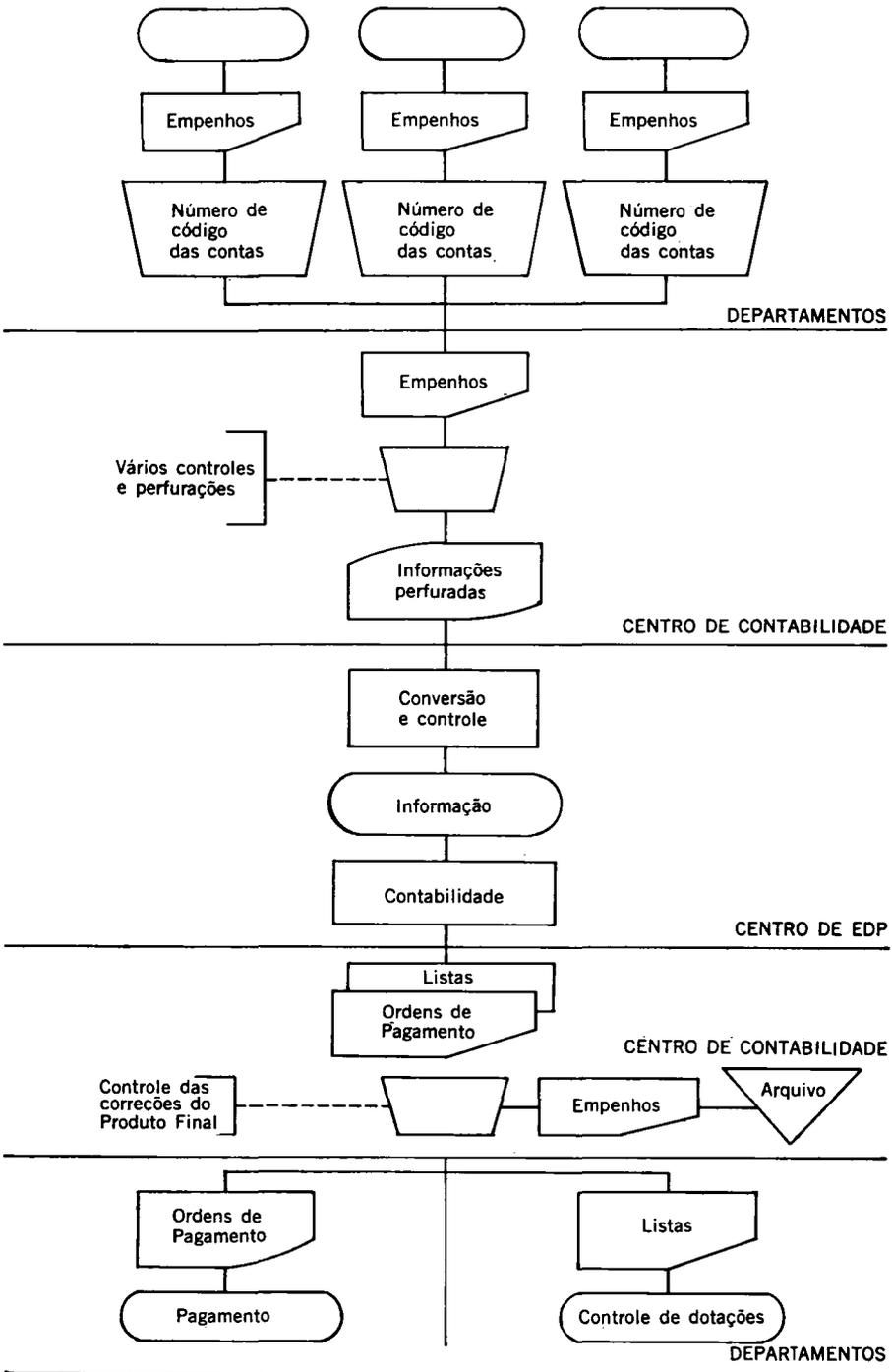
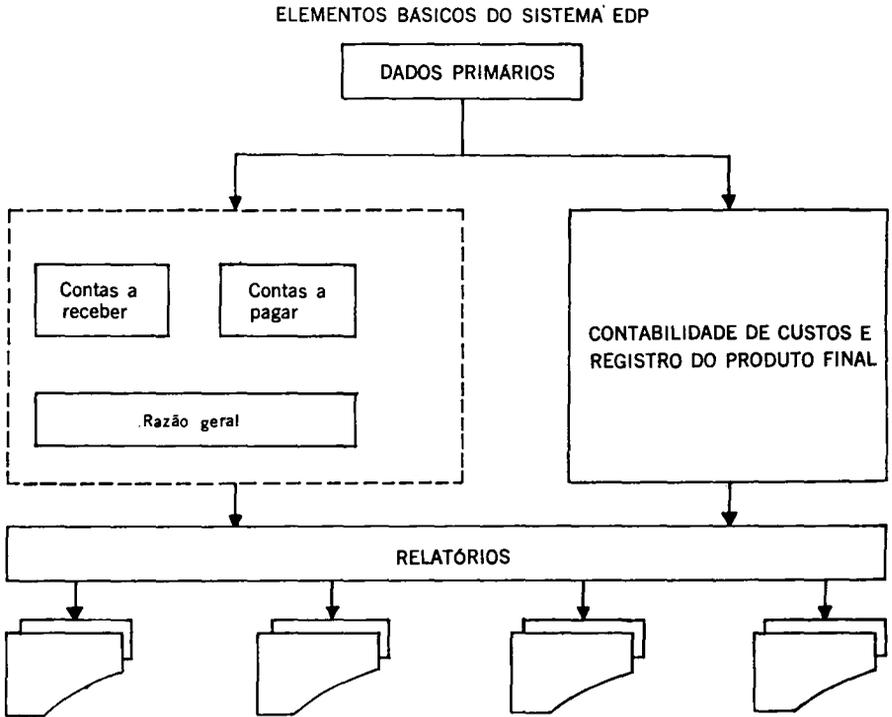


Figura 5



6. Treinamento

O órgão de auditoria ficou com a tarefa de treinar a equipe das unidades-piloto na arte do orçamento-programa e no novo sistema de contabilidade. Grande número de cursos tem sido organizado durante os últimos dois anos a fim de atingir este objetivo. Um total de cerca de seis mil pessoas recebeu treinamento ou pelo menos recebeu em segunda mão alguma forma direta de informação oral.

É desnecessário dizer que o treinamento é fator extremamente importante, tanto para colocar o sistema em funcionamento, como para instilar em maior escala as novas idéias na equipe do departamento.

7. Efeitos no planejamento e no trabalho das unidades

Como é afetado o trabalho de uma unidade quando se introduz o sistema de orçamento-programa?

Primeiramente, existem conseqüências para o planejamento. O controle econômico das atividades dos departamentos é feito atualmente por meio

de alocações que são como regras expressas em termos de objeto de despesas, tais como salários, materiais, etc. O orçamento-programa, por outro lado, exige que as alocações sejam feitas às metas.

Esta mudança de ótica significa em primeiro lugar a exigência de que, quando a unidade utiliza sua dotação anual, a atenção não mais seja focalizada em assuntos como mudanças marginais na composição do pessoal. Em vez disso, a atenção deve ser dirigida para os produtos finais que as unidades devem fornecer. Como consequência, o planejamento tem de ser executado dentro de um novo esquema de referência. Haverá considerável demanda no sentido de que os planos preliminares considerem várias alternativas possíveis. Esta pressão sobre o planejamento indubitavelmente envolve mais volume de trabalho que anteriormente.

Em seguida, verifica-se que cada unidade do ministério será responsável por seu próprio orçamento-programa, o qual é um plano concreto de atividades, visando o desempenho e os custos dessas unidades. Tal coisa não era feita anteriormente como regra, de vez que o procedimento normal era o de executar as atividades dentro de um esquema geral de referência sem metas específicas do produto final. O sistema de relatório dará agora oportunidade de se conhecer os resultados das atividades de cada mês e compará-los com a previsão. Em muitos casos, isto significará que a equipe deve ter alguma forma de registro de tempo e que esse tempo e os custos decorrentes são apropriados às diferentes metas.

A consequência final deste modo de administrar as metas das atividades é que, no ponto da organização em que se processam as tarefas, o funcionário individualmente dedicará seu tempo somente às que sejam estritamente necessárias para colimar os objetivos do departamento. As demais devem em princípio ser descontinuadas. Baixa produtividade e atividades desnecessárias serão identificadas e suspensas antes que o problema seja atacado de outra forma. Resulta daí a sugestão no sentido de que os efeitos de tal providência devem ser acompanhados de perto em uma etapa inicial, juntamente com o planejamento do pessoal, de maneira que se possam tomar medidas em tempo com respeito à redistribuição da equipe.

Um novo elemento é introduzido na vida das unidades pelo sistema interno de orçamentação e pelo acompanhamento imediato dos resultados. Abrem-se oportunidades para medir o produto final. Seria surpreendente se isto não desse algum resultado, primeiramente na produtividade e em seguida na criação de uma consciência de custo na equipe, em todos os níveis.

Quais são então os riscos dos efeitos negativos? É possível que seja dada demasiada atenção ao planejamento e desempenhos mensuráveis, mesmo em situações em que estes não expressem propriamente as verdadeiras finalidades do departamento. Uma subotimização surgirá se o sistema de orçamento estimular o tipo errado de desempenho. Por outro lado, deve-se lembrar que inúmeras pessoas estão de tal modo ansiosas em acentuar esta dificuldade, que parece pouco provável que este risco

seja ignorado na fase de planejamento. Isso pode ser também comparado com o que é, sem dúvida, uma das fraquezas básicas do sistema atual, a saber, que uma atividade seja conduzida sem que seja feita qualquer tentativa para determinar a finalidade do produto final.

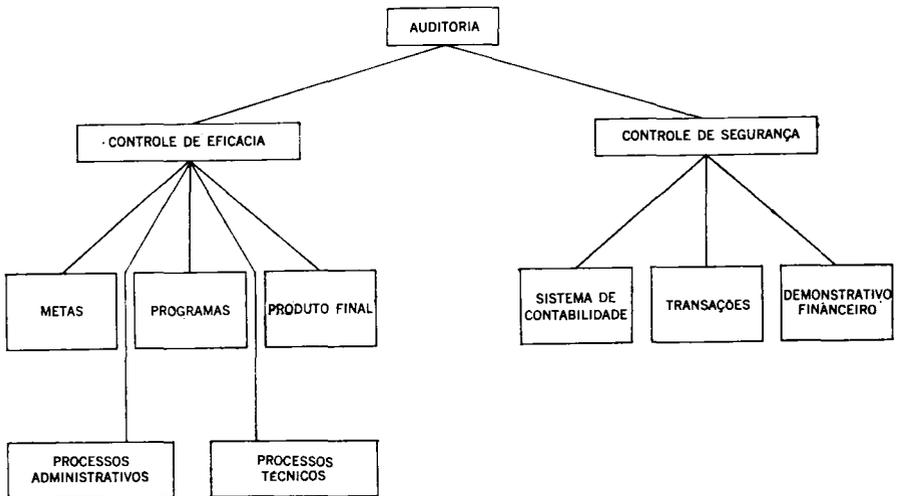
Na minha opinião, o resultado talvez mais importante que se pode esperar depois da introdução do orçamento-programa é que os chefes dos departamentos, bem como os chefes das unidades em níveis inferiores, terão um controle completamente diferente das atividades a seu cargo e oportunidades muito maiores de planejá-las e controlá-las. Instrumentos de direção deste tipo têm sido sempre lembrados como indispensáveis no setor privado e parecerão igualmente importantes no setor público.

8. Efeitos na auditoria

A introdução do orçamento-programa modifica radicalmente as oportunidades para conduzir o controle eficiente, mesmo de fora para dentro. São idéias desta natureza que servem de apoio à completa modernização das atividades de auditoria do Estado, atualmente em execução na Suécia.

A reforma é orientada da seguinte maneira:

Figura 6

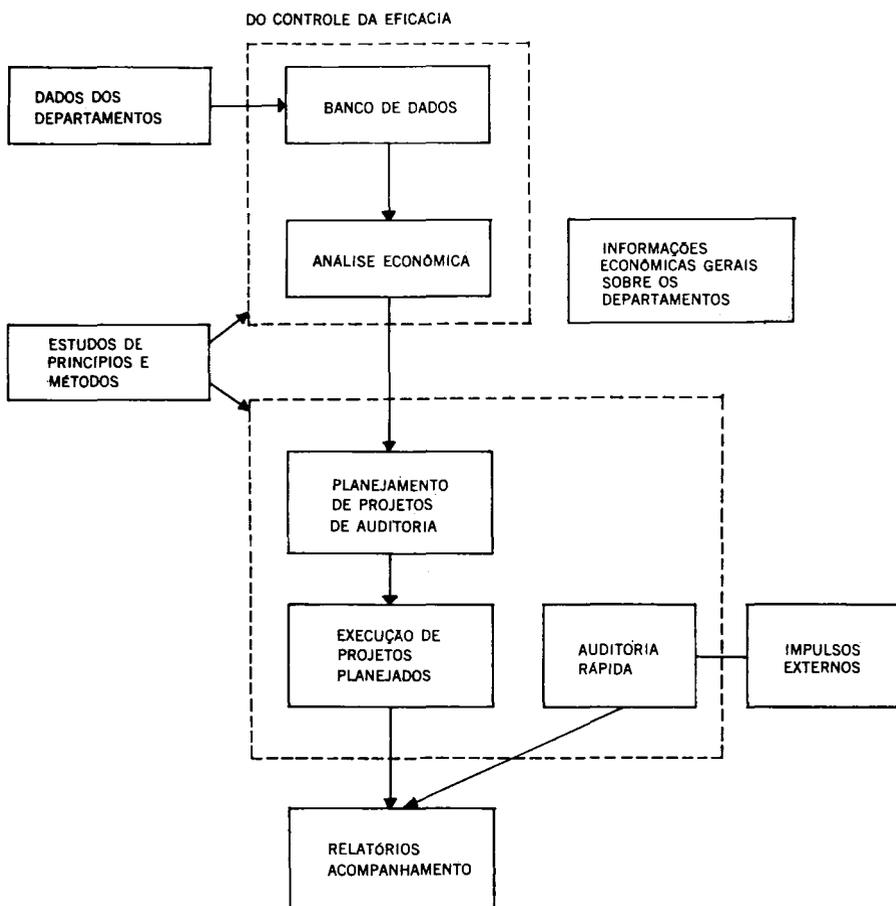


A NOVA AUDITORIA

Distinguimos entre uma auditoria de segurança, isto é, o controle tradicional dos livros e contas com a finalidade de segurança e uma auditoria substantiva, sendo esta última uma auditoria de administração para verificar se as atividades dos departamentos estão de acordo com as metas prefixadas, sob o ponto de vista econômico e se elas atingiram os objetivos ao preço mais baixo possível.

A auditoria de segurança mudou agora seu caráter pela introdução do sistema de contabilidade EDP, no qual existem vários tipos de controle já estabelecidos para efeito de auditoria. Esta auditoria de segurança, como um todo, está atualmente sendo descentralizada para os níveis de unidades locais. Neste ponto, haverá unidades de auditoria interna, as quais estão sendo instituídas. O departamento central de contabilidade, isto é, o Grupo Nacional de Auditoria, supervisionará no futuro somente essa auditoria interna. Sua função principal, entretanto, será uma revisão contínua dos aspectos econômicos essenciais de todas as atividades estatais, um controle da produtividade e eficácia dos departamentos.

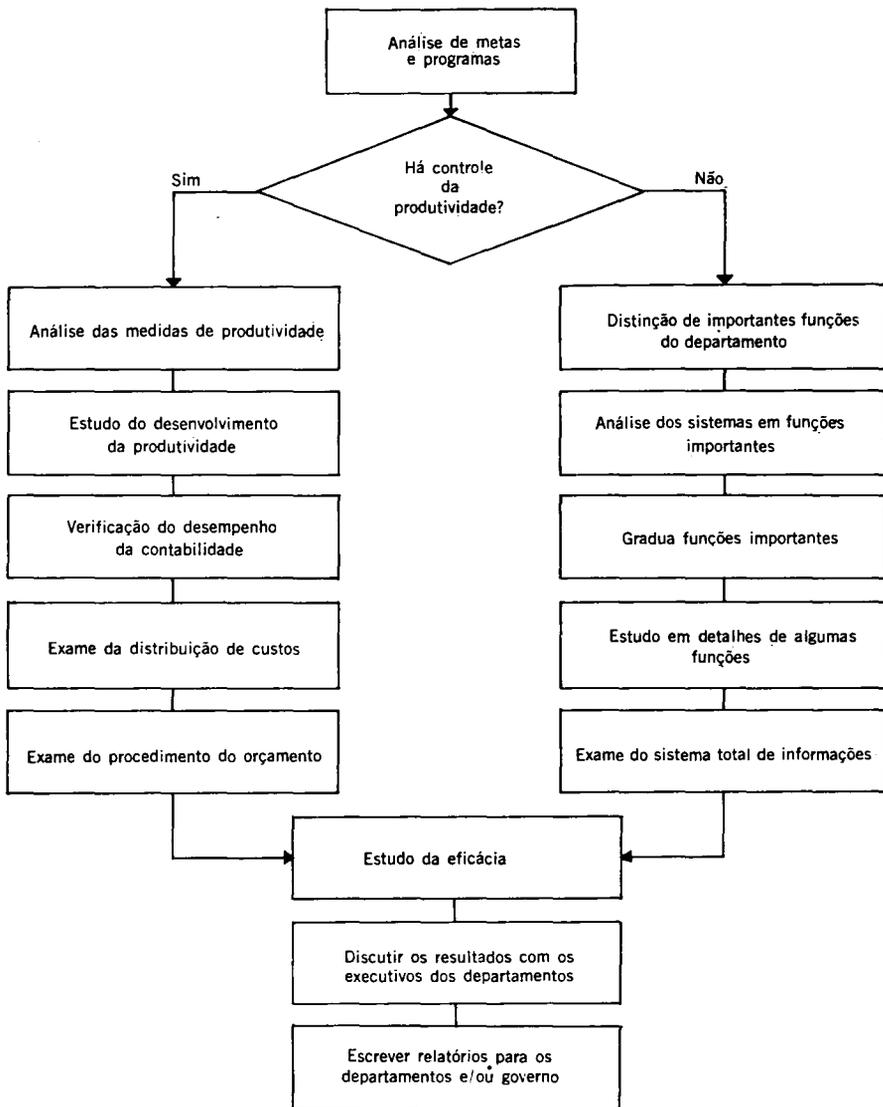
Figura 7



Anteriormente, a finalidade principal da auditoria era o controle formal e comentários conseqüentes — a nova auditoria é dirigida à análise econômica. Sua função é fazer com que brotem idéias e propostas de medidas que aumentem a eficácia na base de exames e avaliação dos resultados. Nesse sentido, a auditoria pode ser vista como um elo no processo do orçamento-programa.

Figura 8

Exemplo de fluxograma para AUDITORIA DE EFICÁCIA de um departamento governamental



O trabalho é executado na forma de uma contínua coleta de dados com respeito à produção e economia dos departamentos e suas análises. Elaboram-se gráficos dos custos da produtividade, etc. Na base dos elementos obtidos com este material, projetos de auditoria evoluem gradativamente para um tratamento mais penetrante. Podem-se referir a questões tais como metas e programas, rendimento de algum curso, comparação da produtividade entre unidades similares, ou uma investigação de todo o sistema de direção e controle do departamento.

Eis um exemplo hipotético a fim de ilustrar os tipos de avaliações que a nova auditoria pode envolver. Vamos supor que queremos rever um projeto de planejamento familiar dentro do esquema de nossa ajuda aos países subdesenvolvidos. O objetivo é aumentar o nível geral de vida.

Um resultado deste tipo não é somente difícil de medir, mas existem naturalmente também grande quantidade de outros fatores envolvidos, que afetam os níveis de vida e os quais interferem na possibilidade de medir o projeto de ajuda em questão. Uma meta intermediária que pode ser considerada como contribuindo diretamente para a finalidade principal é a redução da natalidade. Resultados deste tipo são talvez um tanto mais fáceis de determinar que os resultados finais. O Departamento de Desenvolvimento Internacional executa entretanto toda uma corrente de diferentes atividades que conduzem a este objetivo. O projeto é planejado em Estocolmo, os anticoncepcionais são comprados no Japão, embarcados para o país de destino, distribuídos lá entre a população com instruções para seu uso. Cada uma dessas medidas tem um objetivo específico, o que, por sua vez, é um meio para atingir a meta subsequente na corrente. Cada elo desta corrente de fins e meios pode ser investigado e a produtividade (por exemplo, das atividades de compra) pode ser medida e os resultados (por exemplo, das instruções) podem ser avaliados. É, portanto, possível obter toda uma gama de diferentes medidas que podem ser utilizadas em conjunto a fim de avaliar a eficácia. Em nível operacional, estas quantificações podem ser freqüentemente exatas. À medida que nos aproximamos das metas finais, menos certa se torna a avaliação da eficácia — ao mesmo tempo que esta avaliação se torna de crescente importância.

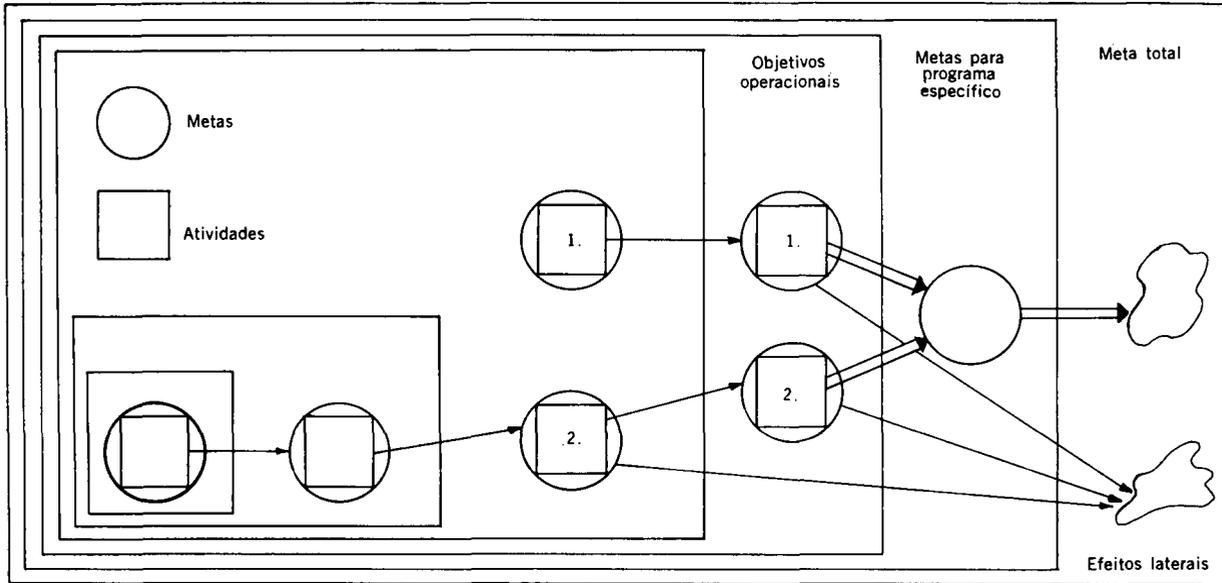
Um princípio básico da produção governamental é que ela deve suprir o público com alguns bens e serviços que são destinados a preencher várias necessidades e demandas. A figura 10 ilustra este mercado de serviços públicos.

Até agora falamos sobre o controle de eficácia deste mercado pela auditoria de um departamento específico, visto como um produtor de serviços, isto é, no papel de um aparelho de produção. De regra, um só departamento é o principal produtor responsável pelo atendimento de alguma demanda específica. Às vezes, entretanto, diversos departamentos são envolvidos no processo. Pode não ser suficiente auditar os departamentos separadamente. Cada um deles pode mostrar bons resultados de produção e alta eficácia naqueles produtos e serviços que são

Figura 9

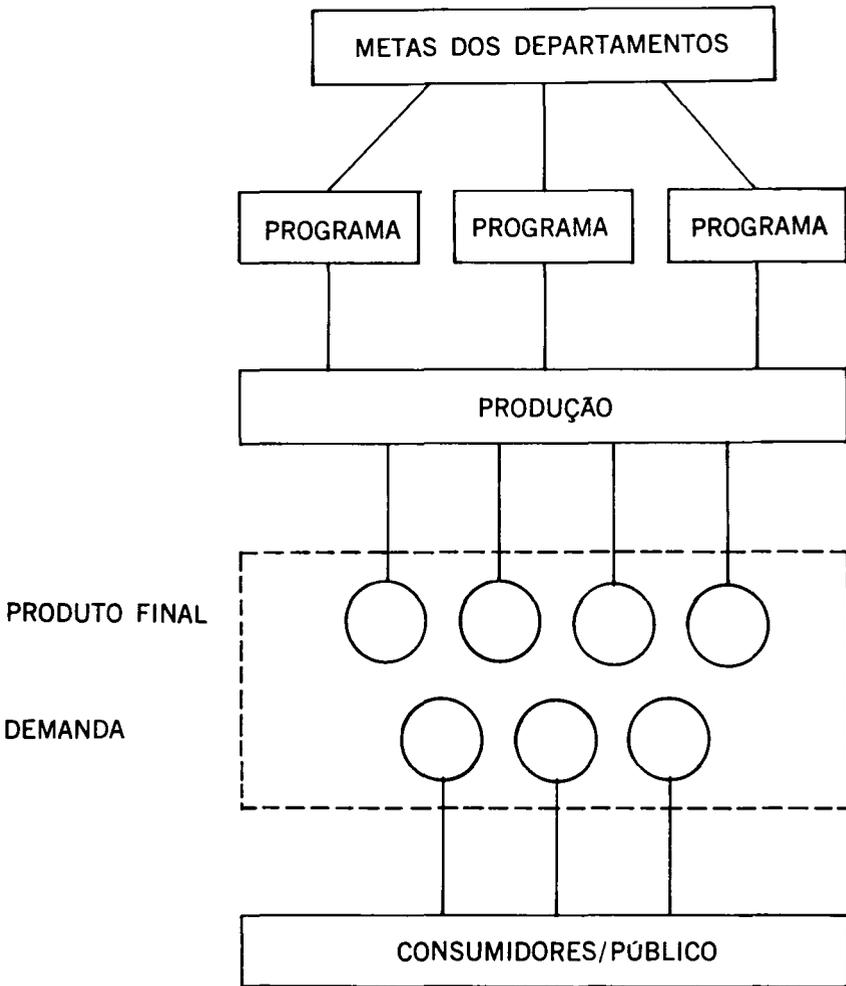
Esquema de Análise

Estrutura das metas para um programa de planejamento familiar



Metas	Compra ou produção de anticoncepcionais	Fornecimento dos anticoncepcionais ao país receptor	1. Obter conhecimento 2. Fornecer os anticoncepcionais aos Centros locais de distribuição	Distribuir 1. Conhecimento 2. Anticoncepcionais	Reduzir a natalidade	Elevar o nível de vida
Medição do produto final	Quantidades compradas ou produzidas	Unidades fornecidas	2. Quantidades entregues	1. Palestras feitas Panfletos distribuídos, etc. 2. Anticoncepcionais distribuídos	Diminuir a média de nascimentos	Aumento da renda per capita

Figura 10



CONTROLE EFICAZ DO MERCADO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

produzidos. No entanto, as necessidades dos consumidores e as demandas neste setor da administração pública podem estar sendo ao mesmo tempo atendidas de modo pouco satisfatório. Aparece, assim, nova motivação para a aplicação da auditoria. Significa isto que o auditor deve começar pelo lado do consumidor. Um projeto de auditoria desse tipo pode constar apenas de pequenos testes: por exemplo, verificar quais as providências tomadas para ajudar um homem ferido num acidente de tráfego e em

urgente necessidade de cuidados médicos. Pode o projeto ser ampliado para testar todas as facilidades públicas disponíveis, por exemplo, para ajudar um pai de família, que perdeu o emprego, a encontrar outro. Algumas perguntas em tal caso podem ser: que tipo de serviço é oferecido pelo Ministério do Trabalho? Como é feito? Que papéis deve o homem preencher? Os serviços são coordenados, por exemplo, com a assistência do Departamento de Bem-Estar Social, a qual pode ser, intercorrentemente, necessária? Neste ponto devo chamar atenção para o fato de que o auditor não deve fazer o papel de advogado de algum grupo político na sociedade. Não deve o auditor interferir nas decisões governamentais quanto à distribuição das dotações orçamentárias para os diversos fins. Deve ele somente observar como a realização efetiva dos serviços pode cobrir as metas e as demandas, visto sob o ângulo de vários grupos de consumidores ou de situações específicas na vida dos consumidores. Ao agir em consonância com esta orientação, pode se tornar de valia para o governo por fornecer a quem toma as decisões políticas informações sobre a situação real da vida, vista com os olhos do consumidor, e não somente do ponto de vista do produtor.

Este tipo de auditoria concernente à eficácia do mercado não é feito atualmente, somente o mencionei como uma possibilidade imaginária, com a finalidade de sugerir as tendências de desenvolvimento que podem surgir no futuro. A justificativa é, sem dúvida, de que contém muito dos ingredientes básicos de uma auditoria eficaz, cuja finalidade é chegar ao significado e utilidade para o consumidor das atividades do setor público.

9. Efeitos em nível de governo e de ministério

Do orçamento-programa resultaram diversas conseqüências técnicas com respeito ao trabalho de orçamentação nos ministérios e para o sistema de dotações no orçamento geral. Alguns tipos de despesas que não eram tratados previamente de uma maneira economicamente satisfatória, tais como custos de pensões de servidores civis, serão agora devidamente calculados e contabilizados. Além disso, os departamentos deverão pagar todas as despesas relativas aos imóveis usados, mesmo quando de propriedade do Estado.

A elaboração formal do orçamento do Estado é influenciada de diversas maneiras pelo orçamento-programa, especialmente no tocante ao tratamento a ser dado aos investimentos e custos de capital.

O governo nomeou um grupo de trabalho especial a fim de reformular o orçamento, com referência, entre outras coisas, às modificações exigidas pelo orçamento-programa na estrutura e forma do documento orçamentário.

Todos concordam que são insatisfatórias as bases atualmente à disposição dos departamentos para que estes ofereçam soluções ao governo. A finalidade do orçamento-programa é fornecer melhor base, fundamen-

tada na computação dos produtos finais. Resultará em um maior grau de orientação das metas. Portanto, as alocações serão feitas mais regularmente em dotações globais para objetivos e programas específicos, e não na forma de somas para tipos específicos de objetos de despesas.

A filosofia em que se baseia esta técnica é, naturalmente, que melhor resultado pode ser obtido se houver delegação de responsabilidade. O governo deve-se restringir em determinar as metas e o esquema total de recursos, delegando porém aos departamentos a responsabilidade dos seus encargos da melhor maneira possível. Existem, entretanto, duas circunstâncias que envolvem um certo risco de que essas idéias sobre delegação não sejam aplicadas na prática.

Uma delas é que, durante o estágio introdutório, haverá um retardamento antes que os departamentos tenham desenvolvido um sistema para registrar os produtos finais como base para controle e medida. Em nível departamental, onde a equipe não estiver ainda de alguma maneira entrosada com os novos métodos, haverá uma tendência de utilizar ambos os tipos de controle; por programa e, ao mesmo tempo, continuar controlando as operações dos departamentos em detalhe, regulando a alocação de recursos à maneira antiga. Desde que esses métodos de controle são inadequados, não haveria grande perda em abandoná-los, mas a tradição pesa. O risco de medidas de duplo controle, como foi descrito, deve ser observado. Os departamentos têm agora como regra uma atitude positiva para com o orçamento-programa, pois o vêem como uma oportunidade providencial para agir eficiente e independentemente. Esta atitude pode, entretanto, facilmente tornar-se negativa se um desses departamentos for, em vez disso, submetido ao que eles vêem como um controle mais rígido dos detalhes, do que o era anteriormente. O período de introdução é, portanto, de muita sensibilidade e é este o estágio em que nos encontramos atualmente. Acho que é importante salientar que o orçamento-programa tenta assegurar que o controle governamental não se dirigirá só ao trabalho executivo dos departamentos, mas sim ao planejamento total e, naturalmente, ao subsequente controle dos resultados finais.

Outra consideração é o risco de que o orçamento-programa, apesar de suas intenções diretamente opostas, possa ser utilizado para fins de centralização. Tantas informações novas vão sendo obtidas sobre as transações dos departamentos, que podem sem dúvida ser utilizadas para obtenção de um grau mais firme de controle central. Por outro lado, este é o tipo de risco que muito dificilmente é específico do orçamento-programa e pode de fato aparecer no curso de desenvolvimento de qualquer sistema de informações. O baixo nível de eficiência observado nos países ocidentais está claramente ligado à fé absoluta na centralização, envolvendo controle direto desde os níveis centrais até os mais elementares da estrutura organizacional. Observações cuidadosas devem portanto ser feitas a fim de assegurar que o orçamento-programa se desenvolva de maneira desejada, visando o controle das metas, não somente na teoria, mas também na prática.

10. Efeitos na organização

É óbvio que o orçamento-programa resultará em um número considerável de alterações a longo prazo na organização da administração pública. Existe uma tendência inicial de ajustar os programas às organizações já existentes. Tal procedimento é, naturalmente, indesejável, e o desenvolvimento conduzirá sem dúvida a ajustamentos, de forma que sejam, por sua vez, os programas com produtos finais definidos que determinem a organização. Como tem acontecido na empresa privada, esta técnica dará então como resultado um movimento para a organização por objetivo.

Mesmo em nível governamental, pode-se esperar que a estrutura do programa influa na organização e nas tarefas dos ministérios. No setor de defesa todos os esforços são coordenados no sentido de um programa comum de defesa, e uma tendência semelhante para a coordenação dos programas em nível mais elevado pode ser esperado dentro dos outros setores. Um programa coordenado de saúde poderia, por exemplo, resultar numa avaliação dos resultados das várias medidas que são tomadas atualmente dentro de diversos departamentos com respeito a cuidados médicos, higiene, segurança industrial, preservação do meio, etc. Perspectivas correspondentes são abertas para um programa coordenado de transporte, um programa de ensino, etc.

Penso, entretanto, que é melhor progredir com alguma cautela. É verdade que os dados tecnológicos trazem novas luzes — mas a introdução de novos sistemas administrativos é um processo demorado. Envolve quase todos os funcionários e, antes de tudo, são seres humanos que estão movimentando o sistema. Repito mais uma vez como considero importante para um sistema simples ser desenvolvido primeiramente em nível de departamento a fim de coletar dados básicos sobre produto final e custos. Somente depois que as arestas forem desbastadas após alguns anos e que o sistema comece a funcionar perfeitamente é que é possível pensar sobre métodos mais avançados, tais como programação linear e análise operacional para a otimização das utilidades para a sociedade como um todo. A época não está madura para planos em grande escala desta natureza, pelo menos no nosso país e como parte do sistema geral de administração.

11. Efeitos para o público em geral

Além do fato de que o público tem obviamente interesse na movimentação eficiente da administração, o orçamento-programa envolve considerável ampliação das oportunidades para aprofundar os conhecimentos sobre a economia da administração pública. Isto é um avanço essencial quando visto sob a perspectiva democrática, e que oferece a possibilidade de os contribuintes exercerem um certo controle sobre os custos do serviço público.

12. Sumário

Entre os resultados que os atuais estudos-piloto como o orçamento-programa nos departamentos do governo sueco fizeram surgir, gostaria de salientar especialmente os seguintes, os quais considero essenciais, a saber:

- a) suscitação de um debate em torno das metas e deveres dos departamentos, como uma consequência da necessidade de decidir quanto à determinação dos programas;
- b) obrigatoriedade de os departamentos especificarem cuidadosamente suas tarefas num plano concreto de atividades;
- c) organização, pelos departamentos, de um orçamento interno, com exame de seus resultados;
- d) especificação dos resultados finais dos departamentos em termos de orçamento e responsabilidade;
- e) introdução da contabilidade de custos, de modo a possibilitar a visão aprofundada que até então faltava com respeito às despesas dos diferentes campos de atividades;
- f) especificação da responsabilidade econômica nos diversos níveis, através do sistema de orçamento;
- g) tentativas de medir a produtividade e eficiência na administração pública começam afinal a dar resultados;
- h) concentração do sistema de contabilidade em unidades centrais, com obtenção de considerável racionalização;
- i) introdução de um sistema de auditoria completamente novo: a auditoria efetiva;
- j) obtenção pelo governo de uma base cada vez melhor para decisões concernentes às atividades dos departamentos;
- l) maior compreensão, por parte do público em geral, dos trabalhos da administração pública.

O sistema que descrevi aqui — o Sistema Econômico-Administrativo Sueco — vem sendo desenvolvido em consonância com a introdução do EDP. O processamento de dados tem sido de fato um pré-requisito essencial ao sistema. Também sublinhei a importância que demos ao desenvolvimento do sistema em conexão com as experiências práticas no ramo. É fácil sentar-se à mesa e elaborar um sistema teoricamente perfeito. Entretanto, é difícil fazer com que a burocracia se movimente. O orçamento-programa implica pensamento econômico completamente novo e diverge radicalmente dos velhos métodos de comportamento administrativo. Entretanto, um sistema não pode viver sua própria vida, seu futuro depende das pessoas encarregadas de manejá-lo. Por isso é tão importante implementar cuidadosamente as novas idéias, e ancorá-las num sistema de informações simples e realista.

Apêndice

Áreas cobertas por estudos-piloto no orçamento-programa

MINISTÉRIO

Ministério da Justiça

Ministério de Negócios
Exteriores

Ministério da Saúde e
Assuntos Sociais

Ministério das Comunicações

Ministério das Finanças

Ministério da Educação

Ministério da Agricultura

Ministério do Comércio

Ministério de Negócios
Interiores

Ministério da Indústria

DEPARTAMENTO

Escritório do Promotor Público
Comissão de Polícia
Administração Correccional

Autarquia para o Desenvolvi-
mento Internacional (SIDA)

Comissão de Segurança
Industrial, Instituto de
Microbiologia

Administração de Estradas
Comissão de Portos e Navegação

Escritório Central de Estatísticas
Departamento de Desenvolvimen-
to Administrativo
Escritório de Auditoria
Comissão Nacional de
Construções

Escritório do Reitor das
Universidades

Colégio Agrícola
Comissão da Superintendência
Nacional de Terras
Escritório de Supervisão
Geográfica

Departamento Nacional de
Registros e Patentes
Comissão Nacional de
Defesa Económica

Administração do Mercado
de Trabalho

Superintendência Sueca de
Geologia
Instituto de Testes de Materiais
Tanque Experimental Sueco
de construção de navios
Comissão para o Desenvolvimento
Técnico

Summary

PPBS means a definite integration of planning and budgeting. The article reports the Swedish experience on the matter.

In Sweden, the PPBS goal is to improve decision-making in Public Administration in order to obtain greater efficiency.

The Swedish Government tried to make each administrative unit conscious of the need for PPBS and defines it not only as a tool to control details, but as a planning and execution procedure.

The PPBS exerts a good influence on auditing because it is based on measurable things, which like in private corporations, are the final outputs.

BÔNUS DA UNESCO

Facilidades especiais para importações, sem saída de divisas nacionais. Livros, revistas, materiais científicos e audiovisuais são obtidos através dos bônus da UNESCO.

Os bônus são utilizados também para pagamentos de anuidades de sociedades científicas e culturais, e de direitos autorais.

Atendem-se pedidos de bônus por correspondência.

Informações na Praia de Botafogo 186, caixa postal 21.120, ZC-05, tel.: 266-2856, Rio de Janeiro, GB.