

Orçamentação por desempenho e a jornada de Sísifo



Paulo Bijos paulo.bijos@camara.leg.br

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Introdução

“Se o mundo fosse claro, a arte não existiria”.
(Albert Camus)

A abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) teve início na década de 50, nos EUA, e espalhou-se internacionalmente, em ritmo mais acelerado, na década de 90, na esteira das reformas associadas à Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Seu objetivo básico consiste em associar recursos e resultados a fim de demonstrar como as alocações orçamentárias podem ser traduzidas, por exemplo, na forma de bens e serviços ofertados à sociedade, e em que medida essas entregas contribuem para a melhoria de indicadores socioeconômicos.

Dessa abordagem resultariam ao menos duas mudanças no processo orçamentário: (i) a adoção de uma linguagem mais finalística; e (ii) o uso de informações de desempenho como subsídio ao processo alocativo. Na prática, contudo, parece haver uma distância abissal entre essas implicações. A primeira é mais exequível, pois uma reforma estética na estrutura orçamentária, embora altamente trabalhosa, pode ser exigida por norma e suprida no nível técnico. Já a segunda flerta com a utopia, na medida em que a alteração de padrões políticos decisórios não se resolve por “decreto”.

Com efeito, embora a orçamentação por desempenho já tenha acumulado uma considerável bagagem de reformas implementadas, ainda faltam evidências de que informações de desempenho (relativas, por exemplo, à eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas) sejam de fato levadas em consideração na tomada de decisões orçamentárias. Sendo assim, de que valeria todo o esforço na construção de indicadores e coleta de dados, se, ao final das contas, as informações reunidas serviriam apenas de adorno ao processo orçamentário?

A fim de desenvolver essa reflexão, o presente artigo apresenta, inicialmente, um retrato panorâmico sobre a orçamentação por desempenho, discorrendo sobre seu conceito, sua jornada histórica, seus tipos básicos e sua aplicação no Brasil. Na sequência, analisa-se o mito de Sísifo, à luz da interpretação filosófica de Albert Camus, buscando identificar o sentido teleológico da perseverante jornada da orçamentação por desempenho. Por fim, apresentam-se propostas de soluções concretas para o fortalecimento da orçamentação por desempenho no Brasil, seguidas de considerações finais sobre o tema em discussão.

Conceito básico de orçamentação por desempenho

De acordo com a definição concisa apresentada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a orçamentação por desempenho (OD) é uma abordagem orçamentária que relaciona recursos e resultados (OCDE, 2005). Operacionalmente, essa definição pode ser interpretada tendo-se em mira a utilidade marginal do gasto público. Para autores como Demaj (2015), Robinson (2007) e Schick (2014), com efeito, a OD consistiria em organizar o processo alocativo de modo que cada incremento de recursos (ΔS) fosse associado a um incremento de resultados (ΔR), tal como representado no que se poderia chamar de equação fundamental da orçamentação por desempenho: $D\$ = DR$. Já em uma conceituação mais ampla formulada pela OCDE, a OD pode ser entendida como:

o uso sistemático de informações de desempenho para orientar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões de alocação orçamentária ou como informações contextuais para nortear o planejamento orçamentário, e para infundir maior transparência e *accountability* em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados (OCDE, 2019, p. 9, tradução e grifo nossos).

A existência de mais de uma leitura possível para o significado da OD, na realidade, lastreia-se em experiências observadas em países praticantes dessa abordagem orçamentária, tal como comentado a seguir.

Breve histórico e tipos básicos de OD

A primeira grande onda levantada em favor do enfoque finalístico da orçamentação pública remonta às recomendações emanadas em 1949 pela Comissão Hoover¹ (CBO, 1993; OCDE, 2005), orientadas à reorganização do governo federal dos Estados Unidos da América (EUA) e ao aumento de sua eficiência. Desde então, uma série de reformas orçamentárias passaram a ser implementadas em prol do aumento do desempenho governamental,

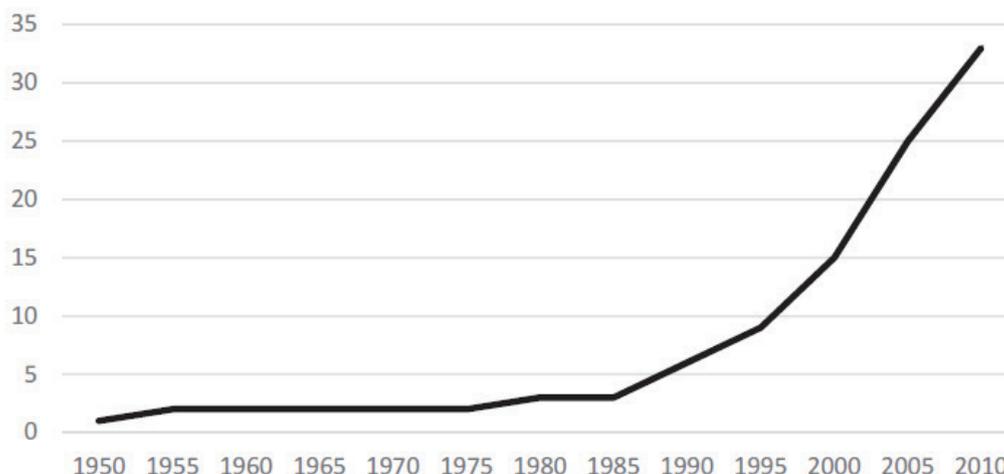
¹ Nos EUA, a Comissão de Economia e Eficiência (1910-1913), instituída por iniciativa do então presidente William Taft, também pode ser identificada como precursora mais remota da OD (MEYERS; RUBIN, 2011; WIDODO, 2016).

a exemplo do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), testado nos EUA de 1965² a 1975. Nas décadas seguintes, a orçamentação por desempenho recebeu impulso renovado em decorrência de reformas associadas à Nova Gestão Pública (ROBINSON; BRUMBY, 2005). Segundo Askim (2009, p. 24, tradução nossa), a mensuração de atividades e produtos governamentais é tão antiga quanto a administração pública, “mas na esteira das reformas da Nova Gestão Pública durante a década de 1990, a medição do desempenho tornou-se uma característica definidora do governo moderno”. Nesse novo contexto, países como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido desencadearam uma onda de reformas orçamentárias imbricadas com a teoria da Nova Gestão Pública, que conferiram duplo objetivo à orçamentação por desempenho: (i) subsidiar decisões alocativas pelo enfoque da gestão por resultados, com vistas ao aumento do desempenho governamental; e (ii) promover maior transparência e *accountability* democrática. Segundo Anderson (2010):

Orçamentos apertados e cidadãos exigentes colocam os governos sob pressão crescente para mostrar que eles estão fornecendo bom retorno pelo dinheiro despendido. Fornecimento de informações sobre o desempenho do setor público pode satisfazer a necessidade do público e também pode ser uma ferramenta útil para os governos avaliarem seu desempenho (ANDERSON, 2010, p. 83, tradução nossa).

Cabe observar que a segunda onda, associada à Nova Gestão Pública, representa não apenas um momento de renovação, como também de aceleração da difusão internacional da OD, conforme retratado no gráfico a seguir. Segundo Clark, Menifield e Stewart (2017), até 2010 haviam sido identificados ao menos 33 países praticantes da OD, incluindo o Brasil.

Gráfico 1: Número de países que adotaram a abordagem de OD



Fonte: Clark, Menifield e Stewart (2017, p. 5).

² Inicialmente adotado no âmbito do Ministério da Defesa (Department of Defense), em 1961, o PPBS foi estendido a toda a administração federal dos EUA a partir de 1965.

Em que pese sua adoção em ampla escala, observa-se que as diversas experiências históricas deram origem, de modo metamórfico (SCHICK, 2014), a configurações específicas de orçamentação por desempenho. É o que tem sido demonstrado pela OCDE, que, em quatro oportunidades (2005, 2011, 2016 e 2018), realizou pesquisas empíricas com o objetivo de avaliar a aplicação da OD em seus países-membros. Os resultados obtidos demonstram que, embora a orçamentação por desempenho seja a regra no âmbito da OCDE, as abordagens aplicadas são consideravelmente variadas (OCDE, 2019; SAPALA, 2018). De acordo com a OCDE, com efeito, quatro categorias principais de OD podem ser extraídas a partir da observação da realidade em seus países-membros (DOWNES; MORETTI; NICOL; 2017; OCDE, 2019):

1. Orçamentação por Desempenho Informativa (*Presentational Performance Budgeting*): caso em que as informações de desempenho são fornecidas em paralelo ao orçamento. Se, de um lado, representa um modo relativamente simples de orçamentação por desempenho, de outro, dificulta o vínculo entre recursos e resultados, haja vista que as informações de desempenho são apartadas da peça orçamentária;
2. Orçamentação Informada por Desempenho (*Performance-Informed Budgeting*): caso em que as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. Essa categoria de OD facilita o uso de informações de desempenho pelos políticos tomadores de decisões, conforme julgarem apropriado;
3. Orçamentação por Desempenho Gerencial (*Managerial Performance Budgeting*): variante da orçamentação informada por desempenho (categoria 2), em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos gerenciais internos das organizações públicas, com menor grau de conexão com as dotações orçamentárias. Nesse caso, o foco recai sobre impactos gerenciais e mudanças no comportamento organizacional; e
4. Orçamentação por Desempenho Direta (*Direct Performance Budgeting*³): caso em que as informações de desempenho constam do orçamento e condicionam a alocação de recursos com a expectativa de que haja consequências diretas no caso de não alcance de objetivos de desempenho.

De acordo com o último levantamento realizado pela OCDE, relativo a 2018, as três primeiras categorias representam os tipos dominantes de orçamentação por desempenho⁴, distribuídas de forma relativamente equilibrada (OCDE, 2019), conforme retratado no quadro a seguir.

3 Também chamado de *performance-based budgeting*.

4 Apenas Grécia, Luxemburgo e Portugal não têm uma estrutura de OD em vigor.

Quadro 1: Categorias de OD aplicadas no âmbito da OCDE

Categorias de OD	Países praticantes
Informativa (<i>Presentational</i>)	Alemanha, Austrália, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Itália, Polônia, Turquia.
Informada por Desempenho (<i>Performance-Informed</i>)	Áustria, Chile, Coreia do Sul, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, República Tcheca, Suécia, Suíça.
Gerencial (<i>Managerial</i>)	Canadá, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, México, Noruega, Reino Unido.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020). Baseado em OCDE (2019, tradução nossa).

Nenhum país-membro da OCDE se identifica com a quarta categoria (OD Direta), em geral restrita a alguns serviços específicos, a exemplo do processamento de vistos e passaportes⁵. Segundo Ariziti *et al.* (2010), a maioria dos países de fato evita o estabelecimento de vínculos automáticos entre recursos e desempenho (do tipo “quanto pior o desempenho, menor o nível de recursos”)⁶, que ademais não se coadunam com a natureza eminentemente política do processo orçamentário. A questão é didaticamente esclarecida por Hilton e Joyce (2010), quando pontuam que a expressão “orçamentação por desempenho” não deve ser confundida com a ideia de alocação política guiada por algum tipo de “algoritmo mágico”:

Nossa opinião é de que não é desejável ou útil encorajar a adesão a um modelo tão simplista. Sempre haverá uma dimensão política baseada em julgamento na alocação de recursos públicos. A meta deveria ser colocar na mesa as informações sobre desempenho quando as decisões políticas forem tomadas” (HILTON; JOYCE, 2010, p. 3).

As classificações em comento, todavia, não devem ser encaradas como tipos estanques, na medida em que pode haver combinações entre diferentes abordagens de OD. É possível, por ilustração, que um país tenha uma estrutura predominante de Orçamentação Informada por Desempenho (tipo 2) e, ao mesmo tempo, aplique a Orçamentação por Desempenho Direta (tipo 4) a um grupo restrito de despesas. Um caso prático de destaque, ainda mais marcante, é o orçamento da União Europeia, que, segundo Downes, Moretti e Nicol (2017), compartilha características de cada uma das quatro categorias de orçamento de desempenho. Em concordância com esse enfoque matricial, Schick (2014) sugere que as classificações em análise sejam interpretadas ao longo de um *continuum*, de tal sorte que os tipos 1 e 4 podem ser identificados como extremidades tipológicas da orçamentação por desempenho.

Tomando por base esse leque analítico, o tópico seguinte apresenta uma breve análise crítica sobre a orçamentação por desempenho no Brasil, em particular no nível federal.

5 O financiamento do ensino superior ou de hospitais, inclusive por meio de *vouchers*, também são citados como exemplos de OD Direta (ARIZITI *et al.*, 2010; DOWNES; MORETTI; NICOL, 2017).

6 Conforme ressaltado por Robinson e Brumby (2005), a boa alocação orçamentária não é governada apenas por medidas de desempenho, de tal sorte que, antes de se decidir pelo corte de um programa, por exemplo, é necessário avaliar se seria o caso de se promover seu redesenho.

Orçamentação por desempenho no Brasil

No Brasil, o histórico de reformas voltadas à OD tem início já na década de 60, visto que, com o advento da Lei nº 4.320, de 1964, o arcabouço normativo nacional passou a exigir a evidenciação do programa de trabalho governamental nos orçamentos de todos os entes da Federação, em termos de realização de obras e prestação de serviços. Na esteira dessa inovação⁷, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, de alcance federal, tornou obrigatória a elaboração de um orçamento-programa anual. Nas décadas seguintes, destacam-se a própria Constituição de 1988, que reforçou o vínculo entre planejamento e orçamento público, e o Decreto nº 2.829, de 1998, que posicionou a avaliação física e financeira de programas e projetos da União como instrumento de aferição de resultados e de subsídio ao processo de alocação de recursos federais.

Formulou-se, desse modo, o arcabouço básico da OD no Brasil, que, ao menos no plano federal, pode ser resumido da seguinte forma. Na lei orçamentária anual (LOA) da União, existe a associação direta entre recursos e produtos das ações orçamentárias finalísticas, mais precisamente entre suas dotações e metas físicas (bens ou serviços quantificados). Tal associação, segundo Core (2001), está presente nos orçamentos federais desde 1987. Em acréscimo, o plano plurianual (PPA) federal, embora não autorize despesas nem associe recursos a resultados (ao menos desde o PPA 2012-2015)⁸, contém informações sobre indicadores e metas representativas da efetividade da ação governamental.

Relativamente à tipologia de OD concebida pela OCDE, verifica-se, em primeiro lugar e com maior evidência, que o sistema orçamentário federal brasileiro pode ser identificado com a categoria de Orçamentação Informada por Desempenho, que é aquela na qual as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. É justamente este o caso: a LOA contém, ela própria, informações de desempenho traduzidas na forma de metas físicas diretamente associadas a ações orçamentárias finalísticas, estruturadas em torno de programas. Em segundo lugar, o sistema orçamentário federal brasileiro também se amolda à categoria de Orçamentação por Desempenho Informativa, em que as informações de desempenho são fornecidas em paralelo ao orçamento. É o que ocorre com o PPA, cujas informações de desempenho são veiculadas paralelamente ao orçamento, de forma indicativa (ou seja, não vinculante), em relação à LOA. Em terceiro e último lugar, o sistema orçamentário federal brasileiro ainda se associa à categoria de Orçamentação por Desempenho Gerencial, em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos gerenciais internos das organizações públicas. Isso ocorre, com maior destaque, no âmbito do PPA, reconhecido como instrumento favorável à disseminação da cultura avaliativa e à promoção do aprendizado organizacional (SERPA, 2010), especialmente por meio de autoavaliação anual dos programas pelos gestores responsáveis⁹.

7 Se, atualmente, a Lei nº 4.320, de 1964, pode ter se tornado obsoleta (especialmente em face da Constituição de 1988), para a época, tratava-se de uma importante inovação (CORE, 2001).

8 Até o PPA 2008-2011, havia a vinculação entre recursos e resultados no nível das metas do plano. Desde o PPA 2012-2015, entretanto, essa associação direta deixou de existir.

9 Cabe registrar que a LOA também se submete a sistemática semelhante, já que os gestores devem monitorar a execução físico-financeira do orçamento anual a cada semestre. Ao contrário do que ocorre com o PPA, contudo, no caso da LOA não há encaminhamento de relatório anual de avaliação (mais precisamente de autoavaliação) ao Congresso Nacional.

Resta saber, porém, qual o espaço para discussões de desempenho no processo alocativo, tendo em vista, de partida, a elevada rigidez do orçamento federal, que reduz consideravelmente a margem discricionária sobre a qual se definem ações finalísticas passíveis de reformulação a cada ano. É que o mostra a tabela a seguir, segundo a qual a rigidez orçamentária alcançou 90,8% das despesas primárias líquidas do governo central (União menos estatais federais) em 2020.

Tabela 1: Rigidez do orçamento federal de 2014 a 2020 – R\$ bilhões

LOA inicial	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Total Fiscal e Seguridade	2.383,2	2.876,7	2.953,5	3.415,4	3.504,9	3.262,2	3.565,5
(-) Despesas Financeiras	1.112,0	1.484,4	1.528,7	1.853,1	1.902,4	1.560,0	1.809,1
2. Despesas primárias brutas	1.271,2	1.392,3	1.424,9	1.562,4	1.602,5	1.702,2	1.756,4
(-) Transferências Obrigatórias	218,7	222,3	229,0	226,2	236,0	267,5	280,8
3. Despesas primárias líquidas	1.052,5	1.170,0	1.195,9	1.336,2	1.366,4	1.434,6	1.475,6
3.1 Obrigatórias	867,5	969,4	1.053,6	1.178,2	1.226,8	1.297,0	1.339,7
Rigidez orçamentária (3.1/3)	82,4%	82,9%	88,1%	88,2%	89,8%	90,4%	90,8%
3.2 Discricionárias	185,0	200,5	142,3	158,0	139,6	137,7	135,9
Discricionariedade (3.2/3)	17,6%	17,1%	11,9%	11,8%	10,2%	9,6%	9,2%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020). Baseado em dados do SIOP.

A discricionariedade em exame, contudo, é ainda menor do que a tabela indica, especialmente quando a questão é analisada do ponto de vista do Poder Executivo. Para tanto, tome-se como exemplo a LOA 2020, aprovada com R\$ 135,9 bilhões de despesas discricionárias. Desse total, a parcela pertencente ao Executivo correspondeu a R\$ 126,5 bilhões, montante esse que também se destina ao pagamento de despesas de custeio administrativo (ou de funcionamento da máquina pública), tais como despesas com energia elétrica, serviços de limpeza, vigilância e processamento de dados. Supondo-se que em 2020 essas despesas alcancem o mesmo valor nominal de 2019, de R\$ 36,2 bilhões no âmbito do Poder Executivo¹⁰, o espaço para as despesas discricionárias finalísticas desse Poder seria de R\$ 90,3 bilhões. Ocorre que, como parte desse valor, ainda foram incluídos R\$ 48,5 bilhões oriundos de emendas parlamentares, aprovadas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual no Congresso Nacional. Trata-se de cifra alocada em órgãos e entidades do Executivo, mas sob ingerência direta do Legislativo. Restaram ao Executivo na LOA 2020, então, apenas R\$ 41,8 bilhões sob sua esfera decisória mais direta para a realização de despesas finalísticas, inclusive investimentos públicos.

Pouco se sabe, todavia, sobre até que ponto os montantes discricionários têm sido alocados levando-se em conta critérios de desempenho, e é justamente aqui que entra em cena um “detalhe” fundamental a ser considerado. As despesas discricionárias do orçamento federal não dispõem de justificativas de conhecimento público que informem quais foram os critérios definidores de suas dotações e metas físicas. Não há transparência, portanto, sobre os fundamentos desses valores, de modo que não há como saber qual foi a lógica de associação

¹⁰ Trata-se de valores de despesa liquidada, conforme informado pelo Painel de Custeio Administrativo do Governo Federal.

entre recursos e resultados em relação às despesas discricionárias finalísticas da LOA. A única informação potencialmente relevante quanto a essas despesas, exigida pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), é a demonstração dos custos unitários médios dos principais projetos e serviços, que, em princípio, se perdem em formalismos e tautologias, em nada agregando de relevante para a análise sobre a eficiência do gasto e, muito menos, para a avaliação da eficácia ou efetividade da ação governamental. O mesmo ocorre em relação às emendas parlamentares: ao analisar empiricamente as justificativas das emendas de autoria de comissões permanentes do Congresso Nacional (em tese, as instâncias legislativas mais qualificadas para a discussão sobre políticas públicas) no período de 2014 a 2020, Bijos (2020) observa que programações novas são incluídas no orçamento da União sem que haja a demonstração dos resultados esperados das ações propostas. É por essa razão, aliás, que o mencionado autor identifica a pertinência do reconhecimento de um novo princípio orçamentário, qual seja, o da “justificação”, como contrapartida informacional às dotações orçamentárias.

As dificuldades quanto ao efetivo uso de informações de desempenho no processo orçamentário não representam, contudo, uma exclusividade brasileira. Ao contrário, esse tem sido um desafio dominante nos demais países praticantes da OD, tal como abordado no tópico adiante.

Uso efetivo de informações de desempenho no processo orçamentário

A despeito da utilização em ampla escala da orçamentação por desempenho, acumulam-se evidências de que alterações formais na estrutura do orçamento raramente modificam o processo decisório de alocação de recursos públicos (BOURDEAUX, 2008; CAVALCANTE, 2006; DEMAJ, 2015; MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2017; MOYNIHAN; BEAZLEY, 2016; RAUDLA, 2012; SCHICK, 2008; WIDODO, 2016).

Tal fato está associado à dificuldade de integração entre avaliação e orçamentação pública, e quanto a isso merece resgate o ceticismo há muito manifestado por Wildavsky (1969), que chegava ao ponto de encarar a estrutura orçamentária por programas, metaforicamente, como a “Vila Potemkin”¹¹ da administração pública moderna. Na visão do citado autor, não bastaria que as peças orçamentárias fossem organizadas por programas, pois, para que ocorressem mudanças substantivas na composição e qualidade do gasto público, seriam necessárias avaliações aprofundadas sobre políticas públicas, não adstritas ao ciclo orçamentário, seguidas de decisões políticas por elas subsidiadas. De todo modo, se, de um lado, a crítica de Wildavsky contribui para incutir realismo às ambições técnicas de reformas orçamentárias, de outro converge para o entendimento contemporâneo de que a orçamentação por desempenho deve operar de forma integrada à avaliação de políticas públicas (OCDE, 2019; SHAW, 2016). Trata-se, ademais, de relação inexorável derivada do próprio conceito de OD, que, como visto, pressupõe o uso sistemático de informações de desempenho como subsídio a decisões orçamentárias (OCDE, 2019). Não bastasse isso, salienta-se que a conexão entre orçamento público

11 A expressão “Vila Potemkin” (*Potemkin Village*) é utilizada como sinônimo de uma construção enganosa, criada para passar a impressão de que determinada situação é muito melhor que sua realidade. A origem da expressão remonta a uma história (ou lenda) da Rússia Imperial, segundo a qual Grigory Potemkin, militar russo, teria erguido assentamentos falsos a fim de impressionar a imperatriz Catarina II durante sua viagem à Crimeia, em 1787.

e informações de desempenho passou a ser reconhecida como um dos princípios da boa governança orçamentária¹² sistematizados pela OCDE. O oitavo desses princípios, em particular, traz o seguinte enunciado: “Garantir que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício sejam parte integrante do processo orçamentário” (OCDE, 2015, tradução nossa).

Na prática, porém, a integração entre avaliação e orçamentação tem se revelado missão espinhosa. O caso dos EUA, conforme sumariado por Moynihan (2016), é bastante elucidativo nesse sentido. Após a experiência com o PPBS, a revitalização da OD no país emergiu no contexto da Nova Gestão Pública com a edição do *Government Performance and Results Act* (GPRA) e do *Government Management and Results Act* (GMRA), aprovados em 1993 e 1994, respectivamente. Tais normas obrigaram as agências governamentais a elaborar planos estratégicos e medir seu desempenho anualmente. A fim de intensificar esse processo, o Office of Management and Budget (OMB), sob a administração do então presidente George W. Bush, introduziu o modelo denominado *Program Assessment Rating Tool* (PART), que vigorou de 2002 a 2008. O PART pontuava os programas federais com base na análise de quatro categorias (desenho e propósito do programa; planejamento estratégico; gerenciamento do programa; e resultados), a fim de classificá-los quanto a sua efetividade¹³. Na prática, porém, houve a percepção de que esse modelo exercia pouca influência sobre o processo político decisório¹⁴, até que o PART foi descontinuado em 2009, na gestão do presidente Barack Obama. Em contrapartida, foi aprovado em 2010 o *Modernization Act*, uma renovação do GPRA, que passou a exigir relatórios mais frequentes de demonstração e discussão de resultados, inclusive em sítio eletrônico oficial (www.performance.gov), embora com menor grau de conexão orçamentária. Isso porque, ao contrário do GPRA e do PART, o novo modelo não foi concebido com o objetivo explícito de integrar informações de desempenho ao processo orçamentário, razão pela qual é percebido mais como ferramenta de gestão que de OD em sentido estrito (MOYNIHAN, 2016).

Constata-se, em resumo, que a OD ainda representa inovação em curso, cercada de desafios de institucionalização¹⁵, e que as avaliações de políticas públicas ocupam papel de destaque nesse processo, por representarem fontes precípuas de informação de desempenho. Cabe enfatizar, nesse sentido, que a literatura especializada de fato tem apontado a avaliação de políticas públicas como uma das principais ferramentas da orçamentação por desempenho (SHAW, 2016; OCDE, 2019)¹⁶, a ser considerada tanto pela ótica temporal *ex ante* como *ex post*. As avaliações *ex ante* (que precedem as decisões sobre o gasto público), além de fortalecerem a concepção dos programas e facilitarem os processos de monitoramento e avaliação *ex post* (OCDE, 2019), também subsidiam

12 Segundo a OCDE (2015, p. 5, tradução nossa), a governança orçamentária diz respeito aos “processos, leis, estruturas e instituições colocadas em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira efetiva, sustentável e duradoura”.

13 Os programas eram classificados como efetivos, moderadamente efetivos, adequados, inefetivos ou sem resultados demonstrados.

14 Tais avaliações acompanhavam a proposta orçamentária anual enviada ao Congresso. Segundo Moynihan (2016), porém, havia resistência do Congresso em adotar o PART, pois pairava a percepção de que esse modelo era identificado com o presidente Bush e simbolizava um exercício avaliativo próprio do Poder Executivo.

15 Para fins deste raciocínio, considera-se a “institucionalização” como um processo por meio do qual determinadas práticas sociais são repetidas ao longo do tempo e passam a ser reconhecidas pelos atores envolvidos, que com elas se comprometem (MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2018).

16 Shaw (2016) também acrescenta o monitoramento (avaliação ao longo da execução da política pública) como ferramenta da orçamentação por desempenho.

a estimativa do incremento de resultados (ΔR) que se pode esperar em função do aumento ou redução de recursos alocados em favor de determinada política pública. Já as avaliações *ex post* (realizadas após as decisões de gastos) ocupam-se da mensuração dos resultados obtidos, e são úteis para retroalimentar o processo alocativo com indicações para manutenção, reformulação ou até mesmo encerramento de políticas existentes.

Exemplo interessante de aplicação prática desse enfoque é o caso da Holanda, que, desde a década de 1970, passou a introduzir informações sobre políticas públicas em seus orçamentos, ao mesmo tempo em que se buscava o fortalecimento da prática de avaliação no país. Foi apenas em 1999, porém, que a Holanda empreendeu uma reforma orçamentária mais alinhada à reorientação do setor público em direção à eficiência e a resultados. Trata-se da reforma conhecida pelo acrônimo VBTB, cujo significado é traduzido do idioma holandês para o inglês como *Policy Budgets and Policy Accountability*. Nessa reforma, a reestruturação do orçamento por programas contemplava o objetivo de dar transparência, *ex ante*, a três questões fundamentais que cercam o processo alocativo: Quais objetivos queremos alcançar? O que faremos para alcançar esses objetivos? Quais serão os custos de nossas ações? Em complemento, relatórios anuais de desempenho foram reformulados para atender, *ex post*, a três questões paralelas: Nós alcançamos o que pretendíamos? Fizemos o que deveria ser feito? Nossas ações custaram o que esperávamos? Apesar de sua consistência conceitual, contudo, houve pouca evidência de que recursos tenham sido realocados em função dessa reforma (DE JONG; BEEK; POSTHUMUS, 2013). Posteriormente, com vistas a conferir maior vitalidade à OD, a Holanda empreendeu uma nova reforma, em 2012, sob o rótulo de *Accountable Budgeting*, por meio da qual se manteve a filosofia original do VBTB, dotando-o, porém, de maiores níveis de responsabilização, sobretudo no nível dos ministérios.

À vista dessas experiências, e considerada a relevância da avaliação de políticas públicas para a OD, examina-se adiante como o Brasil tem evoluído na construção de um ambiente institucional mais favorável à geração de informações de desempenho e aprendizado sobre políticas públicas, tendo-se em mira que, em última instância, isso pode favorecer o uso de informações de desempenho no processo orçamentário.

Fortalecimento do ciclo de políticas públicas no Brasil

Ao menos desde 2014, é possível identificar, sem qualquer pretensão exaustiva, uma série de iniciativas favoráveis ao fortalecimento do ciclo de políticas públicas no âmbito federal, seja por meio da institucionalização de práticas, da disponibilização de referenciais teóricos ou da concepção de instrumentos normativos orientadores desse processo, conforme brevemente inventariado a seguir.

Em 2014, dá-se início às avaliações de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal, por força da Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013. No mesmo ano, o Senado publica seu Referencial para Avaliação de Políticas Públicas, inspirado no Referencial do Tribunal de Contas da União (TCU) para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, também publicado em 2014. Em 2016, o TCU aprova seu Referencial para Avaliação do Centro de Governo, indutor de enfoque sistêmico de controle. Em 2017, o TCU passa a enviar anualmente ao Congresso Nacional Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP), com apontamentos

de natureza sistêmica, a exemplo da recomendação da adoção de indicadores-chave nacionais, por sinal previstos no Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, que trata da política de governança pública federal. Também em 2017, é publicado pelo Senado o livro sobre Avaliação de Impacto Legislativo, mesmo ano em que são protocolados o Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017, sobre Avaliação de Impacto Legislativo, e o Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017, com vistas à instituição da prática de Revisões do Gasto Público, a ser comentada mais à frente neste artigo. Em 2018, é apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 457, de 2018, que propõe a criação de um sistema federal de avaliação de benefícios fiscais, e são publicados, pelo Poder Executivo, os Guias Práticos de Análise *ex ante* e *ex post* para Avaliação de Políticas Públicas. Em 2019, é criado o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, colegiado consultivo do Poder Executivo instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019. Nesse mesmo ano, foi protocolado o Projeto de Lei do Senado nº 5.898, de 2019, que visa instituir a política de governança pública federal à semelhança do já citado Projeto de Lei nº 9.163, de 2017. Em 2020, ocorre a regulamentação, por meio do Decreto nº 10.411, da análise de impacto regulatório que deve acompanhar a proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

O que se verifica, em resumo, é que há avanços relevantes no ambiente institucional da União em favor do ciclo de políticas públicas, muito embora ainda não haja evidências de que isso tenha influenciado o uso de informações de desempenho no processo alocativo federal. Conforme levantamento empírico realizado por Bijos (2020), ao menos no âmbito do Congresso Nacional, de fato não há evidências de que informações de desempenho tenham sido utilizadas como subsídio relevante para o processo legislativo orçamentário entre 2014 e 2020.

Dito isso, retoma-se a indagação inspiradora deste artigo: de que valeria tanto esforço voltado à oferta de informações de desempenho se, afinal de contas, não há demanda por essas informações na tomada de decisões alocativas? Certamente há mais de uma maneira de responder a essa questão, e uma delas se refere ao fato de que as pesquisas sobre o tema ainda são escassas, de tal sorte que pode ser precipitado firmar juízos definitivos sobre o efeito prático da OD na alocação de recursos públicos. Outra maneira de se responder à indagação levantada, explorada adiante no presente artigo, fundamenta-se na compreensão de que uma base filosófica pode ser relevante para o enfrentamento dos desafios da OD, em especial quando se busca construir uma visão realista e esperançosa sobre o tema. Explica-se.

Recursos filosóficos são instrumentos úteis para a definição de modelos mentais e para a pacificação de questões inquietantes inerentes a problemas complexos, tal como é o caso da orçamentação pública, que, em função de sua natureza política, certamente não se encerra em tecnicismos. Tomem-se como exemplos o ceticismo e o estoicismo, e suas possíveis implicações para o universo orçamentário. O ceticismo pode representar recurso filosófico de grande importância para equilibrar expectativas e preservar o estado de dúvida quanto ao valor agregado de reformas orçamentárias, o que deve ser interpretado, neste artigo, não como motivo para inação, mas como convite para a realização de estudos empíricos voltados à construção de conhecimento sobre a OD, ainda escasso no Brasil. O estoicismo, por seu turno, pode servir de ferramenta filosófica especialmente útil para a aceitação de que a esfera alocativa decisória, em consonância com a própria

natureza do processo orçamentário, não pertence aos técnicos da área, mas aos representantes legitimamente eleitos e, sob delegação destes, a gestores designados para esse fim. Delimita-se com clareza, desse modo, o que está sob a governabilidade do nível técnico, que é a possibilidade de subsidiar e eventualmente influenciar a dimensão política. Com a consciência dessas limitações, a longanimidade da OD pode ser preservada com a devida serenidade e senso de longo prazo. Feitas essas observações, e demonstrada a utilidade da filosofia para a vida prática orçamentária, o tópico seguinte agrega, em desfecho, a interpretação camusiana quanto ao mito de Sísifo, com ênfase em seu significado para a OD.

O mito de Sísifo em Albert Camus

Na mitologia grega, conta-se que Sísifo, astuto rei de Corinto, fora condenado¹⁷ pelos deuses a rolar uma rocha montanha a cima, repetidas vezes, por toda a eternidade. Desde então, sua vida resumia-se a uma trágica jornada, exaustiva e infrutífera. Próximo de alcançar o alto da montanha, a rocha retornava ao solo, realimentando o ciclo que esvaziaria o sentido de sua existência. Trata-se, como se vê, de metáfora bastante didática para uma visão pessimista sobre a condição humana. De que valeria tanto esforço em compreender o sentido da vida, quando ao final nenhum significado é encontrado?

É evidente que não há resposta pronta para uma indagação existencial desse porte, razão pela qual o mito de Sísifo pode ser interpretado de maneiras distintas. Em primeiro lugar, não se nega que a vida prática seja cercada de rotinas que, como agravante, ainda são vulneráveis a todo tipo de assaltos do imprevisto. Trabalho, estudo, exercícios, disciplina, regramentos e, de repente, uma fatalidade. E por que não dizer o mesmo sobre o ciclo orçamentário, cuja eterna repetição, na forma de planilhas, formulários, reuniões, retificações e tecnicismos, ainda pode ser defrontada, repentinamente, com uma gestão temerária, ou simplesmente com a perpetuação do estado de coisas que se busca modificar? Seria exagero, entretanto, analisar a condição humana, ou o processo orçamentário, unicamente a partir desse ângulo, e tal é o motivo pelo qual se recorre, neste artigo, à interpretação dada pelo escritor franco-argelino Albert Camus em seu célebre ensaio sobre o mito de Sísifo.

Camus (2020) reconhece o fardo humano de viver em um universo indecifrável, fato este que fomenta a sensação de absurdo existencial, aparentemente tão absurdo quanto o castigo de Sísifo. Esse é, contudo, apenas o ponto de partida da análise do autor, que não é um pessimista. Para Camus, de fato, nem a vida nem o universo são absurdos, já que tal conclusão é fruto do pensamento humano. Noutras palavras, a sensação de absurdo seria apenas uma consequência da colisão entre o ator (homem) e seu cenário (universo). De um lado, existe a natureza humana, com seu “apetite por clareza”, tentando explicar o mundo; de outro, há o universo em si mesmo, insensível ao esforço humano de compreensão de todas as coisas. Em função disso, os homens podem experimentar a sensação de serem estrangeiros de seu próprio mundo, fatigando-se em suas rotinas a ponto de se sentirem como Sísifo em sua jornada absurda. Para Camus, no entanto, é justamente quando a rocha retorna à base da montanha o momento que mais lhe interessa, pois, para o autor, “felicidade e absurdo são

¹⁷ Resumidamente, esse castigo teria sido consequência da ousadia de Sísifo em enganar os deuses para “driblar a morte” e continuar a gozar a vida.

filhos da mesma terra” (CAMUS, 2020, p. 123). Por essa ótica, Camus alcança o ponto alto de sua abordagem filosófica concluindo que empurrar a rocha montanha acima é encarar a vida como ela é, com todos seus paradoxos, dela extraindo seu melhor significado. Noutras palavras, se o universo não oferece respostas, então o homem é livre para construir seu próprio sentido para a vida.

A interpretação de Albert Camus sobre o mito de Sísifo, em resumo, oferece uma solução contundentemente positiva para o desafio filosófico provavelmente mais sério a ser enfrentado: o próprio sentido da existência humana. Seria desperdício, portanto, ignorar a força filosófica dessa resposta, negligenciando seu valor prático para significação de questões cotidianas. À vista disso, o presente artigo busca traçar o paralelo entre o mito de Sísifo e a orçamentação pública, em particular no que tange à orçamentação por desempenho.

O mito de Sísifo e a orçamentação por desempenho

Assim como a rotina cotidiana, o ciclo orçamentário contém elementos que poderiam aproximá-lo da jornada de Sísifo. Ao longo de anos, afinal, a reiterada tarefa de elaborar, executar e avaliar o orçamento pode ser interpretada como formalismo questionável, especialmente quando não se testemunham avanços relevantes quanto ao progresso da região para a qual o orçamento se destina. Tal aproximação, contudo, é desmedida, pois, apesar de todos os seus paradoxos e fragilidades, o orçamento público é dotado de valor intrínseco: é por meio dele que se criam condições mínimas de transparência e *accountability* na alocação de recursos públicos. Não se deve perder de vista, afinal, que o orçamento público é resultado de uma opção civilizatória, sem que haja qualquer sinal de que esse instituto venha a ser abandonado pelas democracias contemporâneas.

Limitar-se a esses valores, todavia, seria pouco. À luz da interpretação de Albert Camus para o mito de Sísifo, cabe extrair do orçamento público seu melhor significado. Sendo assim, por que não empurrar “rocha morro acima” buscando promover os mais elevados níveis de eficiência alocativa e *accountability* de desempenho? Proceder assim, em outras palavras, nada mais é que praticar a orçamentação por desempenho. Disso resulta que a OD merece ser vivida, em que pesem os percalços que a acompanham. Conforme sublinhado por Sapala (2018):

Apesar de muitas dificuldades na implementação da OD, nem a literatura teórica nem a evidência empírica demonstram seu fracasso. Pelo contrário, as vantagens parecem compensar os problemas, e muitos governos em todo o mundo estão tentando tornar seus sistemas orçamentários mais eficientes e efetivos, aplicando uma abordagem baseada em desempenho (SAPALA, 2018, p. 18, tradução nossa).

Os obstáculos à OD, de fato, são muitos. No Brasil, em caráter não exaustivo, reitera-se a já mencionada rigidez do orçamento federal, que tem tornado cada vez menor a margem discricionária dos gestores públicos. Para cada problema, porém, há uma resposta possível. O redimensionamento das despesas obrigatórias, por

exemplo, pode ser equacionado com amparo na própria literatura da orçamentação por desempenho, em especial a partir de sua ferramenta chamada “Revisão do Gasto”, discutida adiante.

Despesas obrigatórias e Revisão do Gasto

A necessidade de maior controle sobre as despesas obrigatórias não é questão nova. Na realidade, o senso de urgência que se experimenta no presente nada mais é que o resultado da falta de antevisão quanto à trajetória da despesa pública. O alerta sobre o problema, afinal, já havia sido emitido no mínimo desde 2006, quando o especialista em finanças públicas Raul Velloso publicou seu artigo intitulado “Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União” (VELLOSO, 2006). Após anos seguidos sem ação preventiva, irrompeu-se a necessidade de ajustes emergenciais, a exemplo da reforma da previdência, materializada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. O impacto fiscal estimado dessa reforma, para os dez primeiros anos de sua vigência, foi de: (i) R\$ 800,0 bilhões, de acordo com o Executivo; e (ii) R\$ 630,0 bilhões, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal (BRASIL, 2019). Nos anos recentes, esse foi o movimento reformista de maior impacto fiscal no tocante a despesas obrigatórias.

Tal medida, contudo, revela-se insuficiente, em especial no contexto do Novo Regime Fiscal (NRF), que limitou o crescimento da despesa primária federal à taxa de inflação. Conforme projetado pela IFI em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de julho de 2020, independentemente das despesas associadas ao combate à pandemia de Covid-19, a margem fiscal (diferença entre os “tetos de gastos” e as despesas obrigatórias) estimada para 2021 é de R\$ 72,3 bilhões, o que traz risco iminente de descumprimento do teto no referido ano (BRASIL, 2020). Cabe salientar que, quando o limite de despesas é ultrapassado, são acionados os chamados “gatilhos” de contenção do gasto, com vedação, por exemplo, a aumentos de despesas com pessoal e a criação de despesas obrigatórias, consoante disposto no art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O acionamento de gatilhos, entretanto, é medida meramente reativa. O ideal, ao contrário disso, é que haja uma resposta planejada para o problema em análise, de tal sorte que o redimensionamento de despesas obrigatórias represente uma opção estratégica, e não uma necessidade imediatista derivada de conjunturas críticas. Para que isso ocorra, entretanto, é necessário que se re programe o modelo mental da gestão orçamentária federal, com a dessacralização de despesas obrigatórias e a internalização do entendimento de que o debate alocativo não se limita a despesas discricionárias.

Em termos práticos, essa postura reformista quanto às despesas obrigatórias pode ser concebida recorrendo-se à Revisão do Gasto (*Spending Review*), reconhecida pela literatura especializada como uma das principais ferramentas da orçamentação por desempenho (OCDE, 2019; ROBINSON, 2014; ROBINSON; LAST, 2009; SHAW, 2016; SCHICK, 2014). De acordo com a OCDE (2019, p. 47, tradução nossa), as revisões de despesas são “usadas em conjunto com o orçamento de desempenho para revisar a justificativa para gastos e identificar as economias orçamentárias que podem ser redirecionadas para apoiar as metas prioritárias”. Trata-se, em

síntese, do escrutínio sistemático de despesas públicas, idealmente conduzido pelo centro de governo, com vistas a controlar o gasto agregado e encontrar espaço fiscal para a repriorização de despesas (OCDE, 2017; ROBINSON, 2014). Segundo Schick (2013, 2014), tal ferramenta pode inspirar indagações estratégicas em relação aos propósitos de organizações e programas públicos, às razões que fundamentam a assunção de determinada atividade pelo Estado, à possibilidade de determinada atividade ser privatizada e à existência de arranjos alternativos de financiamento de políticas públicas.

Cabe observar que as revisões de gastos têm sido crescentemente utilizadas no âmbito da OCDE, com 27 países-membros praticantes (OCDE, 2019). No Brasil, merece menção o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018, que visa à institucionalização da prática de revisões de gastos no âmbito da União. Essa proposição abarca a previsão de que o presidente da República deva apresentar ao Congresso Nacional um “Plano de Revisão Periódica de Gastos”, juntamente com o “plano de governo” a que se refere o art. 84, XI, da Constituição.

Com a institucionalização da revisão periódica do gasto, o processo orçamentário federal tenderia a ser guiado, também, por uma macroestratégia de médio prazo para o gasto público.

Quadros de Despesas de Médio Prazo e Orçamentação por Desempenho

A prática internacional conhecida como Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), ou simplesmente Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), amplamente adotada no âmbito da OCDE¹⁸, representa instrumento de planejamento que visa disciplinar a alocação anual de recursos à luz de prioridades estratégicas e metas fiscais de médio prazo, conferindo maior capacidade de antevisão ao Estado. Conforme sumariado por Tollini (2018, p. 15), além de trazer clareza para o processo de priorização de despesas, o QDMP ainda “permite que se identifiquem as medidas e reformas que precisam ser adotadas (inclusive pelo Poder Legislativo) ao longo dos anos seguintes para viabilizar o cumprimento dos limites de gastos”.

Depreende-se, portanto, que a lógica do QDMP dialoga intimamente com a sistemática de Revisão do Gasto. Além disso, é preconizada pela OCDE como boa prática da OD, nestes termos:

Os QDMP podem melhorar a efetividade dos gastos públicos ao alinhá-los às prioridades nacionais e dar às agências governamentais maior certeza sobre a disponibilidade de recursos em período plurianual, promovendo o planejamento e financiamento mais efetivo e antecipado de políticas que exigem um horizonte de tempo estendido para implementação, como grandes projetos de capital, novos programas e reestruturação organizacional (OCDE, 2019, p. 28, tradução nossa).

18 Segundo a OCDE (2018), 88% dos seus países-membros reportaram terem feito uso do MTEF.

Resta saber em que moldes o QDMP poderia ser implementado no Brasil, e é por tal motivo que a observação de experiências estrangeiras pode ser útil para subsidiar o debate nacional. Nesse sentido, Tollini (2018) identifica a experiência sueca com o QDMP como um caso bem-sucedido a ser considerado, com destaque ao fato de que a Suécia também dispõe de uma lei semelhante à LDO, conhecida no idioma inglês como *spring fiscal policy bill*. Como espécie de “pré-orçamento”, essa lei define, com três anos de antecedência, limites setoriais para despesas anuais que se distribuem entre os grandes agregados da despesa, definidos com base em cenários fiscais solidamente construídos.

No arcabouço jurídico nacional, constata-se que os contornos iniciais para o acolhimento dessa estratégia foram recentemente traçados com a promulgação da Emenda Constitucional nº 102, de 2019, que, ao incluir o § 12 no art. 165 da Constituição, criou anexo da LDO com características assemelhadas às do QDMP, *in verbis*:

Art. 165 [...]

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento (BRASIL, 1988).

Caso o QDMP venha a ser efetivamente adotado pelo processo orçamentário federal, a chance de a LDO cumprir sua missão de definir metas e prioridades, ditada pelo art. 165, § 2º, da Constituição de 1988, poderia ser substantivamente revigorada. Consequentemente, o reposicionamento da discussão alocativa à luz de prioridades governamentais ampliaria as chances de uso de informações de desempenho como ferramenta de alinhamento das ações orçamentárias aos objetivos estratégicos do gasto público.

Considerações Finais

Este artigo buscou demonstrar, por meio da interpretação camusiana sobre o mito de Sísifo, que a orçamentação por desempenho merece ser vivida, em que pese a magnitude dos desafios de ordem prática que a circundam. Afinal, ainda que não se acumulem evidências de que informações de desempenho sejam utilizadas em decisões alocativas, não por isso deixa de ser republicanamente desejável que haja, ao menos, transparência e *accountability* sobre como o orçamento público dialoga com resultados esperados e alcançados. Buscou-se elucidar, adicionalmente, que a dificuldade de introduzir informações de desempenho no processo decisório é inerente à própria natureza da orçamentação pública: o que está em jogo, afinal, é a identificação de como se pode formar o elo entre informações de desempenho, que são critérios técnicos, e o processo decisório alocativo, que é de constituição eminentemente política.

Em relação aos desafios nacionais, em particular, demonstrou-se que a literatura da orçamentação por desempenho dispõe de ferramentas para o enfrentamento de problemas estruturais do orçamento federal brasileiro. Para o redimensionamento das despesas obrigatórias, por exemplo, pode-se fazer uso da sistemática de Revisão

do Gasto (*Spending Review*), ainda embrionária no Brasil. Idealmente, isso deveria ser feito em articulação com Quadros de Despesas de Médio Prazo, recepcionáveis pelo ordenamento jurídico vigente sem embaraços, sobretudo desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 102, de 2019, que criou um anexo da LDO com contornos assemelhados aos do QDMP.

A conclusão maior deste artigo, portanto, é a de que existe um caminho consistente para o fortalecimento da orçamentação por desempenho no Brasil. A ideia apresentada, ao encontro da linha propositiva apontada por autores como Tollini (2018) e Almeida e Bijos (2020), é reunir macrossoluções de planejamento e orçamento para a década de 2020, com ênfase na adoção de Quadros de Despesas de Médio Prazo articulados com processos de Revisão do Gasto. Adotadas em conjunto, tais ferramentas poderiam ampliar a capacidade estatal de tomar decisões alocativas mais qualificadas e estrategicamente guiadas por discussões centradas na priorização do gasto público.

Em que medida haverá patrocínio político para essas inovações e desejo técnico de sua implementação é algo a ser observado. Neste artigo, buscou-se apenas apontar caminhos, na tentativa de iluminar uma jornada marcada pela incerteza. Sob as lentes filosóficas de Albert Camus, pode-se dizer que, se o processo orçamentário fosse claro, o desafio da orçamentação por desempenho talvez não existisse. O charme desse processo, portanto, talvez resida justamente em seu enigma, ainda por ser desvendado em sua máxima potencialidade. A jornada da OD, em suma, segue seu curso histórico.

Referências

ALMEIDA, D.P.B.; BIJOS, P.R.S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. *In*: SALTO, F.S.; PELLEGRINI, J.A (org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.

ANDERSON, B. Institutional foundations of performance budgeting across the OECD. *In*: ARIZITI *et al.* **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

ARIZITI, P.; BRUMBY, J; MANNING, N.; SENDEROWITSCH, R.; THOMAS, T. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

ASKIM, J. The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. *International Public Management Journal*, v. 12, n. 1, p. 24-47, 2009.

BIJOS, P.R.S.B. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020.

BOURDEAUX, C. Integrating performance information into legislative budget processes. *Public Performance & Management Review*, v. 31, n. 4, p. 547-569, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Impactos fiscais consolidados da PEC da Reforma da Previdência**. Comentários da IFI, n. 3, 24 out. 2019. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 42**. 13 jul. 2020. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>>. Acesso em: 27 jul. 2020

CAMUS, A. **O mito de Sísifo**. 13. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2020.

CAVALCANTE, P.L.C. **A Implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal**: um estudo de caso. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

CLARK, C.; MENIFIELD, C.E.; STEWART, L.M. Policy diffusion and performance-based budgeting. *International Journal of Public Administration*, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2017.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). **Using performance measures in the federal budget process**. Washington, D.C.: CBO, 1993.

CORE, F.G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001. 43. p. (Texto para discussão, n. 44).

DE JONG, M.; BEEK, I.V.; POSTHUMUS, R. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 12/3, p. 1-34, 2013.

DEMAJ, L. **Information for politics**: the polarizing effect of performance budgets on legislators' allocation judgments. 2015. Dissertation (Doctorate of Philosophy in International Affairs and Political Economy). St. Gallen: University of St. Gallen, 2015.

DOWNES, R.; MORETTI, D.; NICOL, S. Budgeting and performance in the European Union: a review in the context of EU budget focused on results. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 17/1, p. 1-60, 2017.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo, Brasília, DF: Unesp, Enap, 2010.

MAURO, S.G.; CINQUINI, L.; GROSSI, G. Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. **Public Management Review**, v. 19, n. 7, p. 911-931, 2017.

MAURO, S.G.; CINQUINI, L.; GROSSI, G. External pressures and internal dynamics in the institutionalization of performance-based budgeting: an endless process? **Public Performance & Management Review**, v. 41, n. 2, p. 224-252, 2018.

MEYERS, R.T; RUBIN, I.S. The executive budget in the federal government: the first century and beyond. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 334-344, 2011.

MOYNIHAN, D. United States. In: MOYNIHAN, D.; BEAZLEY, I. (org). **Toward next-generation performance budgeting**: lessons from the experiences of seven reforming countries. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016.

MOYNIHAN, D.; BEAZLEY, I. **Toward next-generation performance budgeting**: lessons from the experiences of seven reforming countries. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernising government**: the way forward. Paris: OECD, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Public Governance & Territorial Development Directorate. Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Government at a Glance 2017**. Paris: OECD, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD Publishing, 2019.

RAUDLA, R. The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is Estonia any different? **Public Administration**, v. 90, n. 4, p. 1000-1015, 2012.

ROBINSON, M. **Performance budgeting**: linking funding and results. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

ROBINSON, M. Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, v. 13/2, 2014.

ROBINSON, M.; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work?** An analytical review of the empirical literature. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005. 75 p. (IMF Working Paper, 05/210).

ROBINSON, M.; LAST, D. **A Basic model of performance-based budgeting**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009. 12 p. (Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals, 09/01).

SAPALA, M. **Performance budgeting: a means to improve EU spending**. Brussels: European Union, 2018.

SERPA, S. **Para que avaliar?** Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

SCHICK, A. Getting performance budgeting to perform. 2008. In: **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. In: **Annual OECD Meeting of Senior Budget Officials**, Paris, 3-4 Jun. 2013.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, v. 13/2, 2014.

SHAW, T. Performance budgeting practices and procedures. *OECD Journal on Budgeting*, v. 15/3, 2016.

TOLLINI, H. **Planejamento fiscal de médio prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem sucedida experiência sueca**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. 42 p. (Orçamento da União. Estudos e Notas Técnicas, n. 24).

VELLOSO, R. **Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da união**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), 2006. 24 p. (Estudos e Pesquisas n. 159).

WIDODO, T. **Performance-based budgeting: evidence from Indonesia**. Thesis (Doctor of Philosophy) – University of Birmingham, Birmingham, 2016.

Performance budgeting and Sisyphus' journey

Recebido 06-ago-20 **Aceito** 31-ago-20

Resumo Este artigo trata da orçamentação por desempenho e de sua relação com o mito de Sísifo. Inicialmente, apresenta-se um retrato panorâmico sobre a orçamentação por desempenho, percorrendo-se sobre seu conceito, sua jornada histórica, seus tipos básicos e sua aplicação no Brasil. Na sequência, o artigo analisa o mito de Sísifo, à luz da interpretação filosófica de Albert Camus, buscando identificar o sentido teleológico da perseverante jornada da orçamentação por desempenho. Por fim, apresentam-se propostas de macrossoluções para o fortalecimento da orçamentação por desempenho no Brasil, seguidas de considerações finais sobre o tema em discussão.

Palavras-chave Orçamentação por Desempenho. Mito de Sísifo. Quadro de Despesas de Médio Prazo. Revisão do Gasto.

Abstract *This article addresses the subject of performance budgeting and its connection with the myth of Sisyphus. A panoramic portrait of performance budgeting describing its concept, historical journey, basic types and use in Brazil is initially presented. The article then analyses the myth of Sisyphus according to the philosophical interpretation of Albert Camus, aiming at identifying the teleological sense of the persevering journey of performance budgeting. Finally, macro solutions for the purpose of strengthening performance budgeting in Brazil are proposed, followed by final considerations on the subject discussed.*

Keywords *Performance Budgeting. The Myth of Sisyphus. Medium-term Expenditure Framework. Spending Review.*
