

Utilização de Informação sobre Performance no Sector Público — Tendências Recentes

Conceição Amaral *

Ana Carneiro *

Resumo

Nos últimos anos tem-se assistido a uma crescente utilização de informação sobre performance, em linha com a implementação de reformas que introduzem características de gestão orientada por objectivos no sector público. É reconhecido que a correcta utilização de informação sobre performance é um factor crítico para a melhoria do desempenho do sector público e para a obtenção de ganhos de eficiência e eficácia da despesa pública. Neste artigo descrevem-se as tendências recentes no uso de informação sobre performance nos principais países da OCDE e em Portugal.

Palavras-Chave:

Performance, Sector Público, Orçamentação por Programas

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

* Colaboradoras do GPEARI-MFAP

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representam. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

Tendências recentes nos principais países da OCDE

Na década de 90, assistiu-se, na generalidade dos países da OCDE, e a par de importantes reformas estruturais tendo em vista melhorar o controlo da despesa pública e/ou a eficiência do sector público, a um ressurgimento do interesse na utilização de informação sobre performance quer para efeitos de avaliação do desempenho de organismos, programas ou políticas públicas quer para efeitos de elaboração do processo orçamental. A orçamentação por programas é uma das formas da abordagem orçamental baseada na informação sobre performance que, ao contrário da abordagem tradicional, focalizada nos inputs (que montante orçamental é possível obter?), coloca a ênfase nos resultados de outputs e *outcomes* (que resultados é possível alcançar com os recursos afectos?).

Os principais drivers na implementação desta abordagem enquadram-se, em termos gerais, nas seguintes preocupações:

- Reforçar o controlo e melhoria da eficiência da despesa pública;
- Maior ênfase na orientação para resultados e melhoria dos serviços prestados pelo sector público;
- Aumentar a *accountability* (prestação de contas), nomeadamente perante a Assembleia da República e

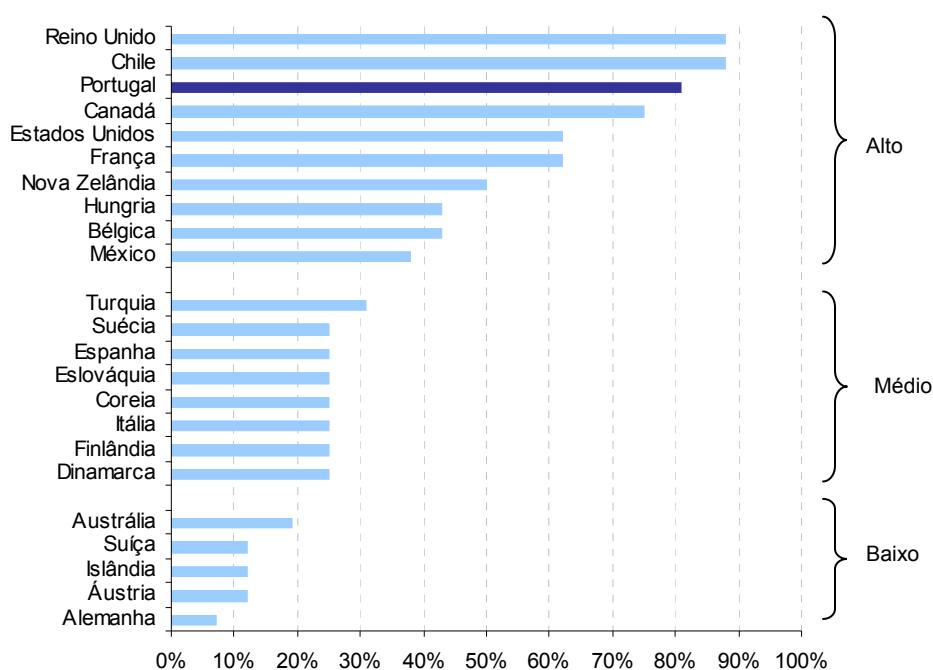
os cidadãos em geral, sobre a afectação de recursos e os resultados sobre performance dos serviços, programas ou políticas públicas.

- Melhorar a relação custo-eficácia.

De acordo com a OCDE (2007), cerca de 2/3 dos países da OCDE incorporam actualmente informação sobre performance nos documentos orçamentais. No entanto, não existe um modelo único que relacione a informação sobre performance e a afectação de recursos. Mesmo quando os países adoptam modelos semelhantes o que se

verifica na prática é uma adaptação das abordagens ao contexto político e institucional, cultura e prioridades nacionais (Quadro 1, em anexo), o que explica, por exemplo, a adopção de uma abordagem *top-down* versus *botton-up*, estando o 1º caso normalmente associado a um maior envolvimento do Ministério das Finanças (Figura 1), resultando numa abordagem mais centralizada, onde o ministério desempenha um papel determinante no desenvolvimento, implementação e monitorização do sistema de performance no sector público.

Figura 1. Grau de envolvimento do Ministério das Finanças na implementação do sistema sobre performance no sector público



Fonte: OCDE, *Survey on Performance Information in the Budget Process*, 2005.

Verifica-se também que, não obstante a prática generalizada de utilização de informação sobre performance e os benefícios da abordagem reconhecidos pelos países analisados no estudo da OCDE, são muito poucos os países que apresentam uma relação directa entre informação sobre performance e orçamento. Esta relação, quando existe, está normalmente confinada a áreas específicas: saúde, educação, justiça. Esta situação

está, em grande medida, relacionada com as dificuldades na medição da performance e na obtenção de métricas para os resultados de *outcomes*. Todavia, a tendência que se observa é no sentido de os países melhorarem as suas abordagens (recentemente, destacam-se os casos da Dinamarca, Países Baixos, Suécia, Austrália e Canadá) e não abandoná-las.

Os defensores da abordagem destacam que a utilização de informação sobre performance pode contribuir para aumentar a eficácia e eficiência do sector público. Todavia, e segundo a OCDE (2007), não existe evidência que suporte a tese de que a incorporação de informação sobre performance no processo orçamental tenha um impacto directo na disciplina orçamental.

Situação em Portugal

No âmbito da implementação das reformas na Administração Pública, e acompanhando a tendência comum à generalidade dos restantes países da OCDE, tem-se assistido em Portugal a uma crescente e abrangente utilização de informação sobre performance no sector público. O sector empresarial público na saúde é um dos exemplos de boas práticas nesta área (www.hospitaisepe.min-saude.pt).

Mais recentemente, a criação de um novo modelo de organização da Administração Pública, assente numa cultura de gestão por objectivos, visando:

- Melhor qualidade na prestação de serviços públicos;
- Maior eficiência e eficácia no uso dos recursos disponíveis

traduziu-se, nomeadamente, na criação de instrumentos de monitorização da performance dos serviços públicos, dos quais se destaca o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), com a finalidade de promover uma cultura de avaliação e transparência, com publicitação dos objectivos e resultados alcançados pelos serviços e respectivo alinhamento com os objectivos estratégicos das políticas públicas. Em 2008, os primeiros QUAR passaram a estar disponíveis ao público, podendo alguns exemplos ser consultados em www.quar.gov.pt.

No contexto orçamental, o enquadramento legal existente contempla a passagem progressiva para a orçamentação por programas. A Constituição (n.º 3 do art.º 105º) consagra a possibilidade do Orçamento do Estado ser estruturado por programas. Esta possibilidade é também referida no n.º 1 do art.º 15º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto). Finalmente, o art.º 105º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de

30 de Dezembro) estabelece a apresentação do orçamento por programas, pelo menos na proposta de Orçamento do Estado para 2010.

No âmbito da futura implementação do Orçamento do Estado por Programas, foram dados os seguintes passos:

- Em 2006: o Governo submeteu à Assembleia da República um plano de trabalhos calendarizado, visando concretizar o objectivo de estruturar a proposta de Orçamento do Estado por programas.
- Em 2007: foi criada a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) (Despacho n.º 3858-A/2007, de 1 de Março). Em Maio, a COP apresentou um relatório intercalar com um ponto de situação dos respectivos trabalhos.
- Em 2008: foi criado o Grupo de Trabalho para a implementação Piloto da Orçamentação por Programas com o objectivo específico de preparar os programas piloto que constarão do Orçamento do Estado para 2009. (Despacho n.º 4639/2008, de 21 de Fevereiro).

Considerações finais

A utilização generalizada de informação sobre performance no sector público é um processo recente em Portugal e tem como principais objectivos melhorar a qualidade do serviço prestado pelos organismos públicos e contribuir para a melhoria da eficiência e eficácia da despesa pública. As experiências internacionais poderão constituir uma fonte de boas práticas a seguir nesta matéria sendo que não existe um modelo único a seguir pelos diferentes países; pelo contrário, a abordagem a seguir na utilização de informação sobre performance deverá ser adaptada ao contexto político e institucional de cada país e encarada como um processo de aprendizagem.

Referências

Comissão para a Orçamentação por Programas (2007), Relatório Intercalar, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Maio.

Lonti, Z. and M.Woods (2008), “Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency”, OECD Working Papers on Public Governance, N.º 7, OECD Publishing. doi: 10.1787/245570167540.

OECD (2007), “Performance Budgeting in OECD Countries”, September.

Anexo

Quadro 1. Utilização de informação sobre performance no sector público de alguns países da OCDE

	Estratégia de Implementação		Âmbito de aplicação ao sector público		Resumo das principais iniciativas
	Top-down	Bottom-up	Abrangente	Parcial	
Austrália		X	X		Meados da década de 90: introduzido o sistema de performance que vigora actualmente, tendo sofrido várias adaptações desde então. A informação sobre performance é usada para decisões orçamentais através dos <i>expenditure and programme reviews</i> . Em 2006, o governo reviu este exercício, atribuindo ao Ministério das Finanças um papel mais interveniente na coordenação dos programas.
Canadá	X		X		A utilização de informação sobre performance no Canadá remonta aos finais da década de 70. Nos últimos 30 anos essa informação tem sido usada quer para propósitos de <i>accountability</i> perante o Parlamento quer para suportar decisões orçamentais do Governo. As iniciativas mais recentes visam alcançar uma maior ligação entre <i>outcomes</i> e recursos. Os principais documentos de reporte da performance são: <i>RPPs - Reports on Plans and Priorities</i> ; <i>DPRs - Departmental Performance Reports</i> ; <i>Canada's Performance</i> .
Dinamarca		X		X	Década de 80 e início da década de 90: em 1993 foi implementado um sistema baseado nos contratos-performance onde os organismos de cada ministério contratualizam os objectivos a alcançar anualmente. Os relatórios de performance, inicialmente elaborados numa base voluntária, tornaram-se obrigatórios a partir de 1997. A relação directa entre performance e orçamento é aplicada apenas nos sectores da saúde e educação superior. Mais recentemente (desde 2004), destaca-se a iniciativa para implementar uma contabilidade na óptica <i>accrual</i> , no subsector Estado.
Coreia	X			X	Final da década de 90: o governo aprovou um importante pacote de reformas orçamentais, destacando-se a introdução de uma abordagem plurianual da despesa pública e de um sistema de gestão da performance. Em 2005, e baseado na iniciativa PART dos EUA, foi introduzido o <i>Self-Assessment of the Budgetary Programme</i> , para avaliar os programas orçamentais.
Suécia		X		X	A gestão por objectivos foi introduzida na Administração Pública nos finais da década de 80, existindo uma forte ligação entre gestão da performance e o processo orçamental. Todavia, a informação sobre performance tem revelado uma utilidade limitada quer para fins de controlo orçamental quer para melhoria do serviço público prestado, tendo-se assistido nos últimos anos a várias iniciativas com o objectivo de tentar tirar maior proveito desta informação.
Reino Unido	X		X		A utilização de informação sobre performance remonta a 1998 com a introdução do <i>spending review exercise</i> . Trata-se de um exercício bianual, que tem vindo a sofrer consecutivos melhoramentos, cujo objectivo é garantir a melhor afectação do dinheiro público e melhorar a eficiência dos serviços públicos bem como a qualidade do serviço prestado, através do <i>Public Service Agreement (PSA)</i> .
Estados Unidos (EUA)	X		X		Em 1993 foi introduzido o <i>Government Performance and Results Act (GPRA)</i> segundo o qual os organismos se comprometiam a elaborar planos estratégicos e relatórios anuais de performance cujos resultados eram posteriormente reportados ao Congresso. A fraca qualidade na definição de objectivos e na utilização de informação sobre performance estiveram na base do insucesso desta iniciativa. Em 2002, foi desenvolvido o <i>Program Assessment Rating Tool (PART)</i> , disponibilizando ao público os resultados da avaliação da gestão e da performance de programas e serviços públicos. Consoante a eficácia demonstrada, o programa/serviço é classificado em "eficaz", "moderadamente eficaz", "adequado", "ineficaz" ou "resultados não demonstrados". Desde então, o número de programas/serviços com classificação positiva tem vindo a aumentar. No entanto, não existe uma relação directa entre a performance e a afectação de recursos financeiros.