



Cadernos da Controladoria

Nova série Ano II, nº 3 - setembro de 2002

O Termômetro de Cruz e outros instrumentos para monitorar o desempenho orçamentário

Apresentação

Hoje temos como palestrante dos Seminários da Controladoria o Professor Flávio da Cruz, docente e pesquisador do Departamento de Ciências Contábeis do Centro Sócio-Econômico (CSE) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que vem nos falar sobre uma metodologia de cálculo de custos desenvolvida por ele, à qual deu o nome de Termômetro de Cruz.

O Professor Flávio é mestre em Administração Pública, contador e auditor. Foi funcionário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e contador na área do serviço público federal e em prefeituras. Atualmente, desenvolve atividades na Fundação de Estudos Sócio-Econômicos (FEPESE) e na Fundação de Estudos Superiores em Administração e Gerência (FESAG).

Entre os títulos publicados pelo professor Flávio da Cruz destacam-se Auditoria Governamental (de 1997) e Contabilidade e movimentação patrimonial no setor público (de 1989). Ele coordenou também a publicação de dois livros: Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, editado em 2001, e Comentários à Lei 4.320, em 1998.

Passo a palavra ao Professor Flávio da Cruz.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

O Termômetro de Cruz e outros instrumentos para monitorar o desempenho orçamentário

Flávio da Cruz

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2002

Gostaria de saudar inicialmente o Professor Lino Martins da Silva, autor amplamente conhecido e adotado por este Brasil afora e uma das pessoas que, sem dúvida nenhuma, está na vanguarda do desenvolvimento da contabilidade pública neste país, especialmente aqui na Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, onde vocês possuem um serviço de controle interno modelar, imitado e visitado por pessoas não só do Brasil como também de outras partes do mundo.

Para mim é uma responsabilidade muito grande e também um prazer imenso aceitar este convite e estar aqui esta tarde. Vou tentar fazer a palestra dentro de uma visão técnica, mas não me furtando de uma abordagem social, principalmente com foco na participação popular junto à administração pública. Minhas atividades desenvolvem-se, em boa parte, na ESAG, Escola Superior de Administração e Gerência, um órgão da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e no CSE, Centro Sócio-Econômico, órgão de Santa Catarina. Explico todas essas siglas para não ficar esta lista perdida no ar, pois é muito comum a gente citar siglas e o interlocutor não saber do que estamos falando.

Tratarei do chamado Termômetro de Cruz, focando principalmente na utilidade aplicativa para o acompanhamento do desempenho orçamentário. O Termômetro serve como instrumento de supervisão de orçamento e como instrumento para focalizar o desempenho das reuniões periódicas de colegiados que eventualmente se reúnam e que, também eventualmente nestas reuniões, atribuam alguma parcela de tempo para discutir orçamento, pois não é muito comum em reunião de colegiado ter como foco central de discussão o aspecto orçamentário.

Na segunda parte veremos outros três instrumentos, modelos calcados na respeitabilidade de hábitos do cidadão e da cidadã. Em seguida, temos outro modelo também focando os três "Es" da dita auditoria moderna, que já estão em cinco - da mesma forma que os três mosqueteiros, que na verdade eram quatro. Trataremos, também, de um conceito diferenciado da nossa cultura administrativa típica e de um modelo que é alguma coisa ligada ao nosso desafio de controle de custos, ponderando o custo em época de inflação ou época fora da inflação, em nível de validação de unidade produzida e carga de trabalho e combatendo o mito da dita estabilidade econômica de custos.

Vamos iniciar pelo Termômetro, cuja idéia nasce um pouco antes do orçamento propriamente dito e da chegada do orçamento para ser gerenciado por mandatários e seus assessores e pelo próprio pessoal do quadro permanente das instituições públicas,

O Termômetro como estimulador estaria em meio ao conjunto que chamamos termômetros internos. Anterior a isto, teríamos que ter uma percepção de que o orçamento não só deriva de uma vontade e de uma veiculação administrativa: é anterior a isto. Na verdade, quando se quer um espaço no poder deve-se palmilhar os degraus anteriores e, no curto prazo que antecede a chegada ao cargo, ser capaz de gerenciar e ter à sua disposição uma fatia de recursos públicos a seu dispor, como é o caso do orçamento. Passa primeiro pela montagem de uma equipe, que vai colocar na rua a campanha política que fará valer nesse grupo as intenções. Quando possível, deverá escrevê-las nos chamados planos de governo ou propostas de governo. Na disputa da eleição pode até não ser ditoso, a priori, o primeiro turno. Este grupo da primeira equipe passa, então, a receber uma mudança para o segundo turno: são as famosas alianças e coligações partidárias. Até aí, em nível de repercussão orçamentária, já aconteceu uma mudança brusca daquela intenção inicial. Quando se fez dentro do partido originário um esboço do programa de governo, já estavam indiretamente colocados os objetivos do grupo. Na coligação, somam-se os novos objetivos dos ditos parceiros ou coligados, de forma que no momento de colocar o orçamento no PPA, ainda deve-se encarar um PPA anterior, que vai juntar-se, no primeiro ano de gestão, a toda a motivação (entre aspas) advinda da campanha e o resíduo do governo que está saindo. No segundo ano vai finalmente poder ter um orçamento parecido com aquilo que foi perpetrado na equipe do partido político original.

Temos, portanto, um conjunto anterior de circunstâncias para chegar a este Termômetro. O Termômetro de Cruz estaria neste conjunto, mas teria ao seu redor uma série de outros instrumentos para poder funcionar adequadamente. A idéia é que, com o orçamento perpetrado pelo grupo político partidário da equipe original, também uma outra força de igual intensidade (que seriam as audiências públicas e os orçamentos partícipes) poderia, quando do empenho, ter um lastro dual. Ou seja: a intenção do grupo de comando que chegou no governo para fazer acontecer as suas propostas durante quatro ou mais anos e a sensibilidade popular da necessidade imediata, já que dificilmente as necessidades de longo prazo são percebidas pela população. Para termos este empenho lastreado precisaríamos passar por um processo aglutinador de forças, com o sentimento da população organizada a contrapor as intenções tanto do partido político originário quanto dos partidos coligados, se é que houve coligação.

Outra coisa necessária para o Termômetro: o lastro no empenho deriva do sentimento, do fato, que a comunidade envolvida perceba este empenho como se fosse uma nota promissória ou uma promessa já

legitimada de pagamento em curto prazo. Óbvio que em um município como o Rio de Janeiro talvez não exista este problema, mas no Brasil afora, nos 5.549 municípios, apesar do dispositivo no artigo nº 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda é comum a aquisição e o comprometimento do orçamento sem um lastro da nota de empenho ou de uma fatia do orçamento que lhe dê retaguarda. São as notas fiscais que funcionam de fato com o fornecimento de bens e serviços, empilhadas nas gavetas para depois receber o respaldo orçamentário. Muitas vezes existem duas ou três gavetas aguardando a famosa suplementação. Por isso o povo fala: "Por que você não recebeu ainda?" E outros respondem: "Eu não consegui receber ainda na Prefeitura porque a Câmara de Vereadores não liberou a suplementação". Como se o parlamento fosse o responsável pela desordenação do processo...

Voltando ao empenho lastreado: inicialmente ele deveria ter esta força popular. A população deveria perceber que a primeira via da nota de empenho é documento oriundo indiretamente do parlamento e da própria vontade comunitária de alocar o recurso público neste ou naquele projeto, nesta ou naquela atividade. E na contra-leitura perceber que quando isto não ocorre, quando não há o empenho e não vier repassada a primeira via da nota de empenho, tem-se, aí sim, alguém do Poder Executivo ou de outra origem usando indevidamente o nome da instituição para fazer encomendas, pedidos e, inclusive, receber materiais ou usufruir serviços prestados sem a retaguarda do parlamento. Um parlamento assim construído, com um empenho lastreado, representaria a vontade popular porque idealmente estaria distribuindo recursos por projetos e atividades.

No Núcleo de Indicadores Contábeis Brasileiros, que mantemos na Universidade Federal de Santa Catarina, estamos desenvolvendo estudos, juntamente com o pessoal do mestrado e da graduação, para compor estes compartimentos todos. Ainda não estão totalmente compostos, mas existe em todo segmento um pedacinho já desenvolvido.

Outra questão para dar seqüência a isto é fazer chegar a informação à população. Até porque entendemos que os instrumentos são gerências modernizantes para a administração pública e ficando apenas na área técnica, independente da hierarquia que possa assumir e do prestígio que possa obter, se não forem acessíveis à população tornam-se parciais para o controle. No nosso modo de ver, o melhor e mais eficaz meio de controle é aquele em que a população possa perceber e ajudar o poder público a controlar. Nós somos campeões em criar controles do controle do controle e, no entanto, em geral esses controles não são perceptíveis para o cidadão de conhecimento médio. Teria que existir um arsenal de continuidade até fazer a percepção chegar na base. Sem isso, podemos continuar pesquisando, continuar melhorando a nossa tecnocracia, mas temos a sensação de que os habitantes não vão se sentir à vontade com o desempenho orçamentário. Este segundo conjunto acabou andando mais rápido que o primeiro e graças a uma parceria com a Prefeitura Municipal de Florianópolis desenvolvemos o protótipo inteiro: temos cerca de 30 indicadores e desenvolvemos, também, o projeto piloto na região metropolitana da grande Florianópolis (em 14 dos 22 municípios). Talvez todos os municípios brasileiros venham a ter acesso a este arsenal, pois estamos negociando com a gerência do BNDES um contrato para repassar esta metodologia para outros municípios. Não sei se será exitoso o contrato, mas está sendo feito.

Vamos agora à primeira parte da palestra, depois dessa introdução para que soubéssemos onde está este "termômetro" e dentro de que caixa de abelha mora este zangão. O Termômetro não está desgarrado, está em meio a um conjunto de ações. Temos exemplos do que seria uma veiculação popular desejável para colocar dados orçamentários na discussão de uma mesa de bar ou de um terminal de ônibus, algo que pudesse ser percebido pela população. Sei que deriva da nossa origem de aplicações orçamentárias uma disfunção ou uma distorção enorme. Quanto ao nível de instrução da população, talvez nem com um gráfico simples possamos nos comunicar com um cidadão ou cidadã comum. Mas, se assim fosse, ainda teríamos que lapidar, popularizar e simplificar mais ainda o modelo gráfico para apresentar num terminal de ônibus ou numa mesa de bar o que este ou aquele município gasta com a manutenção da Câmara de Vereadores. Em relação, por exemplo, ao Legislativo, talvez o cidadão comum, menos instruído, não saiba que o Poder Legislativo se refere à Câmara de Vereadores. Temos que usar direto o termo Câmara de Vereadores. Talvez quando dizemos despesa orçamentária ele também não consiga ler e a solução seria dizer dinheiro gasto com a Câmara. Ou seja, talvez tenhamos que adaptar a nossa linguagem até chegar a um nível perfeito, em que não haja ruído pelo desnível instrucional do povo. É um pouco disto que tentamos sintetizar ao máximo, em termos de gráfico, para ampliar o entendimento por todos.

Uma tabela deverá ser entendida pelos técnicos e, necessariamente, pelo povo. Os mandatários ou aqueles que ocupam cargos de confiança, que normalmente fazem uma rápida passagem pela instituição, não precisam estudar tabela, pois tabela é coisa para os técnicos. Para estes nós destinaremos os gráficos, que são mais rápidos, mais simples e mais objetivos. Então para nós, técnicos, temos a tabela e vamos explicar de técnico para técnico.

A orgânica ou institucional, como todos sabem, seria a repercussão - aqui num plano apenas de primeiro escalão. Preferimos escolher quatro secretarias para fins didáticos de demonstração. Os dados são totalmente fictícios e contrastantes para ter alguma expressividade: Saúde, Educação, Transporte e Fazenda. A primeira designação no aperfeiçoamento do modelo é, no item "demais", inserir inclusive o Gabinete do Prefeito. Muitos têm argumentado que o Gabinete do Prefeito não deve figurar. Deve. Porque há que haver no todo de 100% dos técnicos - e estamos falando para técnicos - a sensibilidade de uma margem de manobra política e politiqueria, porque não dizer, muito próxima ao funcionamento partidário. Isso no geral dos 5.549 municípios, não deve ser o caso aqui do Rio de Janeiro. Deve-se deixar um percentual para manobra: muitas delas são legítimas. Quando falamos em política e politiqueria para quem é do controle interno, para quem é da parte contábil, quase sempre parece falcatrua, fraude ou irregularidade. Não é o caso. Muitas vezes há um atendimento legítimo e de origem partidária que é despesa comum e normal, que não pode esperar o trâmite pelas diversas secretarias, já que nos 5.549 municípios existem estruturas e estruturas; distâncias e distâncias; burocracias e burocracias. Não há como imaginar que isto represente 1%, 10% ou 5%. O valor para esta fatia deve estar de acordo com a cultura gerencial administrativa de cada município, mas pelo menos 1% creio que todos eles precisam.

Sobre o empenho: todos aqui são técnicos e sabem o que é empenho. Seria exatamente aquela idéia de parcializar ao máximo a unidade de gasto autorizativo no orçamento. Pode-se ver que temos apenas valores diferenciais. Como o orçamento veio do parlamento, a idéia é que aí esteja representado o orçamento anual, ou seja, o orçamento original aprovado pelo parlamento e depois sancionado pelo Poder Executivo, que teria uma idéia global para o ano todo. Depois temos a receita que é percebida somente pela Fazenda. Argumenta-se de uns tempos para cá que apenas a Secretaria de Finanças ou a Secretaria de Fazenda dos Municípios é quem colocaria receita para dentro da instituição.

Nas quotas está uma predileção do exercício financeiro sobre o orçamento. É onde se percebe a idéia da pressão financeira pelo mecanismo. Aqui se tem o mesmo valor que seria a receita repercutida no período como o total a comandar as quotas para as secretarias, mas não é uma quota qualquer em função do prestígio deste ou daquele secretário, desta ou daquela secretaria. As quotas são diretamente proporcionais aos valores do orçamento anual que cada secretaria dispunha em meio ao que seria o orçamento do ano, preservando nos números reais a intenção parlamentar que idealmente representa a vontade popular, ainda que seguramente o povo assim não perceba. Neste caso, teríamos apenas uma razão de ordem matemática para colocar como quota: não existem variáveis, é apenas repercussão direta. Esta quota garantiria, em última análise, que no final do período houvesse a possibilidade de contrapor, em números reais, se a vontade popular traduzida pela representação dos vereadores no parlamento foi ou não obedecida. Não estaríamos discutindo mais, pelo menos não num primeiro momento, se a receita foi bem ou se foi mal. Esta primeira retaguarda estaria consignada desta forma.

Segunda questão: é possível verificar em números absolutos, durante o período anual, o comportamento pró-déficit ou pró-superávit, distribuindo a informação em nível de poder político institucional, por secretaria, dentro da instituição como um todo - neste caso simplesmente mantendo a vontade parlamentar na razão matemática de cada secretaria. Cotejando ao final de cada um dos meses (de janeiro até novembro do ano) pode-se ter, então, um Termômetro de qual secretaria está contribuindo para o déficit ou para o superávit geral de um município. No caso fictício aqui apresentado temos duas performances distintas: as Secretarias de Saúde e de Fazenda estão contribuindo para déficit, enquanto as Secretarias de Educação e de Transporte estão contribuindo para o superávit. Vejam que esta é a primeira tomada do Termômetro, correspondente ao primeiro mês, janeiro. A representação pode conter razões que a matemática não explica, mas de qualquer forma o uso da matemática ainda se faz presente e necessário a partir dos números relativos colocados como exemplo. A simulação permite sentir o Termômetro de duas formas. Tal qual na tomada da febre biológica de um cidadão ou uma cidadã de idade avançada ou idade juvenil, aqui também a febre tem diferentes interpretações quanto ao termômetro. Se a gente tomar a febre de um adulto e estiver lá pelos trinta e nove estará quase morto, mas se for uma criança ou um

adolescente já não é tão desesperador assim esse resultado. Aqui, também, há mais ou menos essa impactação, diferenciada em número relativo ou número absoluto.

No caso da receita, como apenas a Secretaria da Fazenda (ou de Finanças) é a beneficiária institucional de trazer o recurso para dentro do Município, do Estado ou da União, sobra às outras, neste patamar, um crédito zero. Gostaria de discutir um pouco esse ponto, embora o Termômetro no livro não trate disto. É chegada a hora de se discutir uma agregação de valor em busca da receita e uma outra forma que não esta de dividir o êxito ou o mérito de contribuir para a melhoria da receita pela máquina administrativa inteira e só pontear o ingresso de recursos como mérito da Secretaria de Finanças ou da Secretaria de Fazenda. A meu ver, esse é um erro crasso em termos do que chamam de agregação de valor, espírito de equipe, competitividade dos grupos na busca de resultados, metas de planejamento estratégico e tantos outros discursos que existem por aí.

Em relação aos valores absolutos, facilita muito para as discussões a simplicidade dos gráficos em relação ao nível ou desnível mais ou menos sofisticado de instrução, o que não deve ser a questão aqui no Rio de Janeiro, onde existe um nível de instrução muito forte em relação aos demais municípios. Temos municípios com secretários municipais analfabetos, absolutamente analfabetos. Nestes casos precisamos ter figurinhas altamente coloridas e dispersões no mostruário capazes de ser entendidas. Por isso o apelo forte do colorido e a simplificação gráfica exagerada. O que se pode ver, nesta simulação, é que as Secretarias de Saúde e de Transporte têm performances diferentes, enquanto a Secretaria de Saúde tem déficit. O pilar vermelho é o que destaca a dispersão.

No item relativo ao impacto, é completamente diferente: o que vocês perceberam é que ele transforma-se em algo imensamente mais forte e torna-se um pilar bem mais visível que o do Saúde, enquanto no Transporte não existem grandes diferenças de impacto. Percebam que o vermelho ficou quase com a mesma repercussão e o da Saúde, quando passa para o relativo, cresce imensamente. Parece um mecanismo, como deve ser mesmo, bastante simples. Mas a sua utilidade não se esgota nestas duas razões de ordem matemática e no recurso simplificador gráfico. Não é só isso, mas é o início da discussão. Se quisermos abranger o Brasil com a diversidade e os municípios que tem, devemos pensar no menor e no maior município. Não basta pensar em mecanismos somente para os grandes ou para os médios. Aliás, em relação à média, existe um famoso sociólogo que diz o seguinte: "a média é coisa de estatístico. E média em nutrição pode matar muita gente de fome". Se, em média, temos alimentos bons e ingerimos 800 gramas diárias de alimento, para os 170 milhões de brasileiros não significa que não estejamos matando gente por fora. Queremos fugir um pouco destas médias também, elas geralmente não resolvem muito.

O que o Termômetro procura trazer de vantagens? Primeiro, a transparência da receita. O que me inspirou foi uma dissertação de mestrado escrita por um De La Justina que é primo de outro De La Justina, autor que eu gostaria de recomendar como responsável por um dos melhores textos que li no ano passado, cujo título é A Revolução do Milênio. Este foi escrito por um autor catarinense, primo daquele da dissertação: o nome dele é Osvaldo De La Justina. É um livro que me surpreendeu, pois trabalhei com ele no Ministério do Trabalho na década de 1970 na área de planejamento. Ele foi meu chefe por quase cinco anos, já escrevia, mas eu via os livros dele como livros regulares. Agora, depois de quase um quarto de século, eu passo a mencioná-lo como um autor muito bom e a recomendar em público um livro seu. Isto prova que a gente não deve fazer juízo de valor precipitado deste ou daquele autor. Um autor regular pode transformar-se em um autor de best-sellers e o inverso nem sempre acontece, porque depois de ser best-seller é difícil ser mal referendado.

Mas voltando ao primo e à obra do primo, que é o José De La Justina. Ele fez uma dissertação na pós-graduação em Administração Pública da minha universidade nos anos 1980 em que provava que o excesso de arrecadação - que conhecemos como uma das fontes para a cobertura dos créditos adicionais dentro do orçamento e das alterações que o orçamento sofre - era, na época, expressivamente o "trem acobertador" de mais de 80% dos créditos colocados no orçamento. Vivíamos numa época de inflação elevada e dentro do uso que se fazia deste excesso de arrecadação, mais de 70% do critério para atribuir para esta ou aquela dotação era fundamentado no prestígio individual que cada Secretário de Estado desfrutava junto ao governador. José de La Justina pesquisou o Estado de Santa Catarina, onde não existia um critério técnico mínimo justificável para a cobertura de créditos oriundos desta arrecadação. O nome traz: excesso de arrecadação; vínculo: receita. Se à época houvesse uma transparência mínima da alocação deste recurso

para cobertura, não aconteceria um fenômeno deste. Outra questão também ligada à transparência, e bem atual no Brasil, é aquela solicitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para nível externo. O meu pai já dizia que se não tivermos um exemplo dentro de casa para mostrarmos, dificilmente nosso filho vai seguir aquilo que nós professamos. Da mesma maneira, se não tivermos transparência interna no uso da receita para as secretarias e para os servidores que decidem o tempo de alocação de recursos orçamentários, como é que nós vamos ter transparência externa para mostrarmos nesse ou naquele bairro a alocação de recursos abertamente à população. Fica difícil.

Sobre transparência interna gerencial para os chamados entes - a lei usa muito este termo, os entes - isto é um contraponto, pois se praticarmos de secretaria para secretaria a transparência na alocação de recursos poderemos, um pouco mais na frente, chegar no que os artigos 47 e 48 da LRF pretendem um dia chegar: o envolvimento efetivo de todas as secretarias na decisão de alocação de recursos. Epidemias ocorrem, férias escolares também e greves de professores também. Logo, vou aproveitar estes dois exemplos para descaracterizar a matemática anterior. Se vocês perceberem que a cultura brasileira ocupa o mês de janeiro, em geral, como o mês de férias verão que a pseudo-economia de verba e o superávit alcançado em janeiro não é realista porque se colocado o painel de controle (outro instrumento que estou publicando neste livro de comentários da Lei de Responsabilidade Fiscal, que está na 3ª edição), em cima do Termômetro, veremos que os custos variáveis envolvidos numa escola durante o mês de janeiro inexistem. Logo, no mês de janeiro e dentro do Termômetro, se o critério anterior era o duodécimo linear, a partir do parlamento só pode ter superávit. Não é mérito nenhum, portanto, aquele superávit encontrado para a Secretaria de Educação, vez que os custos habituais daquela secretaria em parte não são levados à prática no mês de janeiro.

Um outro envolvimento que muitas vezes nós, técnicos orçamentários, não temos a humildade de aceitar dentro de um convívio de consulta com as bases de atividade-fim: no caso da Secretaria de Saúde, se acontecer no mês de janeiro uma epidemia qualquer, a questão de ultrapassar o duodécimo orçamentário pode ser uma prudência gerencial, porque epidemia deve ser combatida até a extinção. Ultrapassar com déficit mensal o primeiro mês do ano e conseguir, dado um resultado hipotético que estou colocando, eliminar uma epidemia, pode significar durante as outras 10 tomadas do Termômetro - de fevereiro até novembro - uma recondução ao limite do duodécimo que o parlamento queria da Saúde.

O envolvimento deve e pode ser feito por meio de reuniões mensais de julgamento intersecretarial. Na estrutura municipalista brasileira deveria existir a figura de um secretário em cada pasta e a figura de um assessor orçamentário. Mas se formos a um município como Salvaterra, no interior do Pará, iremos chegar à conclusão de que não é possível colocar um secretário e um assessor orçamentário na mesa de discussão. Isto também não é um molde, uma modelagem, geral. Devemos trabalhar com adaptações regionais e locais, percebidas por aquela população. Essa leitura é que ainda não aprendemos a fazer no Brasil. Normalmente se emite uma ordem da capital maior e se quer que ela seja absolutamente respeitada, como em um passe de mágica, por todas as estruturas administrativas dos municípios. Isto é um sonho, não existe. A questão da adaptação e do envolvimento deve ser dada na razão daquilo que se dispuser em nível tecnológico, em relação à equipe de trabalho e ao porte da instrução dos assessores que o Prefeito tenha.

Uma terceira vantagem no combate ao que existe de mais desastroso no planejamento orçamentário brasileiro: os cortes lineares. Para uma política orçamentária em evolução e em realização, à ação, juízo e luz da razão não se admite corte lineares. Existem cortes lineares que faltam serrar prédio ao meio neste país; há cortes lineares que matam pessoas. Está, então, na hora, já que mudamos de século, de parar com cortes lineares e ter o corte pelo menos discutido em termos de execução intermediária governamental. No Termômetro, por mais pobre em estrutura administrativa que seja um Município, por menos instruído que seja este ou aquele Prefeito, este ou aquele Secretário, não há nenhuma chance de praticar corte linear porque se saberá necessariamente qual era a vontade do parlamento, em nível matemático, e a repercussão do seu prestígio dentro do município. Na hora do "gastar o meu" por outra Secretaria, todos brigam pela manutenção, então acaba o corte linear. Vai haver discussão, pode até haver um corte linear esporadicamente, mas não sem razão de discussão anterior. Eu fico pasmo quando vejo a União praticar corte linear ou política de contingenciamento baseada em número real percentual. Com toda a estatística disponível, com prédios e prédios fazendo estatísticas, isso é falta de responsabilidade social.

Hoje existe a necessidade de comunicação com os gestores setoriais. Nós, técnicos, não temos muito prazer, em geral, de ficar dialogando, prestando contas e nos comunicando freqüentemente com os gestores. Nos municípios onde trabalhei, ou nos Tribunais de Contas, ouvia: "Lá vem aquele chato de novo!" Quer dizer, nos atormentam como se não fosse obrigação nossa ficar dando cotidianamente satisfação para a operacionalidade. Esta é a desvantagem, mas vamos ser muito mais perturbados, os chatos irão nos procurar mais intensamente.

Sobre a perda da imposição nos atos de contingenciamento: se está ruim, a receita faz um contingenciamento linear. Ninguém pode gastar mais de 20% do total anual para investimentos. Atinge a todos por igual, não há um diagnóstico da situação do dia anterior: mesmo aquele que com 20% iria terminar o projeto 1 ou o projeto 2, resultando para o município uma economicidade valiosa, está atingido. É uma tarefa difícil porque deverá negociar pelo menos 11 vezes - durante o exercício financeiro - a efetividade, a validade, destas imposições de contingenciamento. Sei que jamais o orçamento vai ser o maior motivador de reunião para o pessoal no nível de primeiro escalão em qualquer município brasileiro. Os assuntos da emoção, os assuntos do partido político-mor, quando não se tem a divisão de vários partidos em secretarias diferentes, são mais atraentes. Conheço prefeitura que, quando estava na sala de um ouvia: "nós temos que ver as nossas secretarias". Depois, quando ia a outra secretaria ouvia: "a secretaria deles". Eu perguntava: "Vem cá, vocês não são da mesma secretaria? Que história é esta de secretaria nossa e secretaria deles?" E recebia como resposta: "É que nós estamos num município com coligação, tal partido tem duas secretarias, outro tem três e um outro tem quatro. Então, mede separado".

No meu próprio município, na década de 1950, nós tínhamos reuniões após o expediente de um aglomerado de secretarias dos partidos que ocupavam o poder. Terminado o expediente, as equipes daquele partido que tinha algumas secretarias não podiam ir para casa: ficavam das 18h às 21 horas reunidas na sala de um feroz "asphone" para tomar a temperatura do dia, como havia sido o dia para aquela secretaria do nosso partido. E era tudo uma entidade só. Esta perda de tempo em monitorar e negociar com a base de consenso vai existir e também vai ocupar espaço dentro das discussões políticas habituais.

Outra desvantagem em relação à situação atual: resistir ao atendimento das demandas politiqueras que invadem as quotas setoriais. Não tenham a ilusão de que, mesmo em época de contingenciamento, o tratamento não deixa de ser igualitário. No contingenciamento que mencionei, de 10%, se não tiver algo de transparente para administrar o orçamento, um outro vai por trás do paletó do Ministro de Planejamento ter condição de furar um pouquinho. Porque aquele corte linear de 10% é média e eles sabem disso. E ceder 0,5% para este ou aquele beneficiário é comum: ninguém fica sabendo ou percebe e, neste caso, o atendimento é limitado a 0,5%. O que não pode é ficar dando grandes fatias. Como no exemplo da dissertação do De La Justina que mencionei: 70% pelo prestígio pessoal de cada secretário é quase o orçamento todo.

Basicamente não colocamos este mecanismo como trazendo apenas vantagem. Ele traz inúmeras desvantagens e cabe a cada adaptador do modelo, porque também não acreditamos em modelos automaticamente implantáveis. Todo modelo técnico, para nós, depende da adaptação e de um consenso (primeiro dos gestores, para saber o que está aprontando para si mesmo no futuro) de uma avaliação técnica e de uma adaptação sociológica a efeitos vislumbrados no início.

Os outros três modelos são modelos mais fáceis e menos polêmicos e requerem menos explicação. Já não são modelos destinados aos 5.549 municípios num continente chamado Brasil. Na verdade nosso país ganha de muitos continentes em diversidade. Os outros são modelos já adotados em outras partes do planeta e que têm uma restrição maior para serem explicados. O primeiro deles seria a carga de trabalho e a afetação na rotina dos habitantes. Este é um modelo que adaptamos da Inglaterra. Nesta ilustração, por exemplo, vemos um casal de velhinhos fazendo piquenique. A idéia é não estragar o jardim ou o parque público onde os velhinhos fazem o piquenique. A inversão do modelo é trazer para nós, técnicos da área de valores monetários e de alocação de dotações, uma imagem da repercussão aditiva que causamos e não nos atentamos de prevenir. É essa a mensagem neste modelo. Nesse caso, mediríamos dentro do PPA, ou dentro dos instrumentos orçamentários, o metro quadrado da área reparada. Falamos em classes de complexidade escalonada ou padronizada, mas é lógico que se estou reparando uma praça pública com árvores seculares terei todo um cuidado ecológico de tratamento destas árvores, não é a mesma coisa que se estivesse em um descampado com gramado. Existe metro quadrado e metro quadrado: um pode custar

mil vezes o valor do outro, quem trabalha com orçamento sabe. Mas o ideal é que existam padrões que permitam que eu saiba que o tipo A gasta um milhão de reais e o tipo H gasta apenas vinte reais por metro quadrado. Para não entrar naquela média que já critiquei antes, não interessa se a média é trezentos, quero saber que o menor é vinte e o maior é um milhão, mas ambos têm a medida metro quadrado. Preciso saber disso porque, senão, vou ficar naquela de estar acusando de superfaturamento ou de subfaturamento pela média, o que é imensamente arriscado hoje em dia pois, como auditor independente, para provar os mecanismos que levaram a afirmar isto em relatório, vai haver problemas se o trabalho for apenas com a média.

O padrão escalonado de complexidade é um recurso para dizer que a praça do casal de velhinhos pode ser uma praça barata ou uma praça cara - ambas são praças. É um alerta geral. O impacto é importante neste modelo: o primeiro seria o estado físico do piso (estou chamando de piso o chão, a terra) e se a terra é beneficiada ou não. Se eu tiver quatro figueiras dentro de uma área de 800m² e tiver que tratar da figueira vai ser muito mais caro do que um espaço de saibro ou de grama. É importante saber disso antes, é uma informação relevante. Destroços, quantidade e duração: deve-se fazer chegar ao orçamento também esta informação. Não basta pensar em reparo apenas alocando recursos para tratar um lado e depois dizer que não há problema porque não se gasta nada com resíduo ou com o que estou tirando de entulho, se existe uma empresa dentro do município, uma sociedade de economia mista ou mesmo uma terceirizada que faça isto. Isto é despesa associada e vai tomar tempo, vai ter carga e descarga, os veículos pesados vão atrapalhar o fluxo e, inclusive, poderão ser capazes de atropelar o casal de velhinhos. Este impacto tem que ser medido tanto no custo quanto na repercussão de afetação dos habitantes, como poeira e outros inconvenientes. Existe, claro, o código de postura, as regras para trabalhar isto, com tapumes, proteções. Todos vocês provavelmente já receberam uma gotinha d'água de ar condicionado na cabeça e já aspiraram poeira indevida de obras, mesmo daquelas protegidas regularmente de acordo com o código de postura. Este tipo de ocorrência feito por um particular tem um impacto diferente, mas feito pelo poder público é triste. Se nós temos o código de postura e impomos estas regras à população, temos que minimizar e evitar que isto seja percebido.

Por último, algumas palavras sobre as derivações na produção e afetação indireta na receita. Centros comerciais - que hoje o pessoal gosta de chamar de shopping center e aglomerar-se no final de semana - podem, por cada hora de fechamento, causar repercussão negativa na receita deste ou daquele município. Teríamos que redimensionar não só para os grandes produtores, que são os mais perceptíveis, mas também para os pequenos. Na afetação da rotina e na repercussão na receita, tal qual ensina o livro Orçamento Empresarial, no capítulo XIII, existe a época boa para tornar o impacto minimizante. O exemplo do autor é a idéia de se fazer um inventário rotativo. Podemos ver nas lojas vários balconistas parados, porque o povo está pobre e não compra: passa na frente, olha a vitrine e não compra. A loja pára um dia para fazer contagem de estoque, para ver quantos itens deste ou daquele produto existem. Se a mão de obra está parada o tempo todo só olhando para ver se entra alguém na loja, é possível fazer isto exatamente nestas horas de folga, com comando gerencial. A gerência fica com o comando, o operador de contagem conta, mas não sabe quantas unidades deve ter ou deixar de ter. Pode-se usar isto também na administração pública para reduzir impactos. Só para dar um exemplo mais específico: a gente pode, de repente, na época de férias e quando a população não vai para a circunvizinhança da escola, arrumar e asfaltar as ruas próximas. Há dois ou três meses por ano para fazer isto. O ruim é fazermos isso quando existe um grande fluxo de alunos e pais: desvia-se o trânsito e não há lugar para estacionar... As prevenções para isto seriam as articulações internas. Sempre tem alguém do bairro para ajudar e nós do orçamento não entendemos.

Substituição e compensação seriam outros mecanismos que, para nós, acho que não dá, porque são coisas de país com recurso em caixa. Consistiria em fechar quatro ou cinco lojas para não deixar que os populares transitem na frente, enquanto eu, pelo município, alugo um local próprio que dê mais ou menos o mesmo nível de faturamento em outro bairro para aquele comerciante não deixar de fazer o faturamento de dois ou três meses, enquanto meu município interditou o acesso de populares para o consumo. Isto está um pouco longe da realidade brasileira. Mas a mensagem é esta: pensar ao contrário e não como funcionário ou servidor do município, mas como alguém afetado pelo impacto do que o município quer realizar.

O outro modelo é numérico. A idéia é uma geral do que seria para a saúde pública. Nós, contadores, temos o defeito de recorrer aos médicos quando queremos dar exemplos e nem sempre somos muito felizes. A

idéia é que existem dois tipos de acompanhamento e além daqueles três "Es" (economicidade, eficiência e eficácia) temos a efetividade e o êxito. Vou explorar um pouco a idéia de êxito fora do nosso linguajar cultural típico. Primeira novidade: temos dois tipos de ação para a saúde preventiva. Uma breve bateria de exames, como se fosse uma campanha de vacinação aqui no Brasil, onde se coloca policial, soldado do exército para cercar os veículos e pegar as crianças levando-as, na marra, de uma forma constrangedora, para dentro dos postos de vacinação. E outra situação em que, se 60% das pessoas aderirem a esta bateria de exames, seria considerado um êxito. Se não chegasse sequer a 40% a campanha teria sido ruim. Vejamos a sutileza do que é esta medida de resultado e o que significa alcançar este objetivo no mês, por exemplo, de outubro de 2002. Tem-se um mês e o hábito de achar que as pessoas vão acorrer a este tipo de tarefa que o poder estatal está querendo prestar. Não se pode sonhar com patamares de êxito inexecutáveis. É uma contracultura. A campanha deu certo? Se, no mínimo, não se teve 90% vacinado, então deu errado. Há que saber de estatística e de cultura popular para a bateria de exames, qual é o hábito que se tem e ir perseguindo metas mais desafiadoras. Não vou apregoar nem contabilizar êxito desta ação além do desafio de 60% tomado como meta: 70% não interessa, 80% não interessa. É contra a nossa cultura este meio de medir, nós não costumamos medir êxito desta forma.

Uma outra variável que apresento: a utilização de posto de saúde. Dei uma sofisticada neste exemplo para mostrar a necessidade de acompanhamento de custo e produção. O poder público, se tiver estatística e se for operante no sentido de colocar uma rede (e esta rede for em nível normal de atendimento), deverá estar capacitado a atender um volume de pacientes nos postos de saúde acima da média do que realmente atende. Deverá ter uma capacidade ociosa de funcionamento para estar no regular. Se pensarmos que a indústria de lâmpadas vai fabricar o mesmo número de lâmpadas que deve estar sendo utilizado no país e não tiver uma reserva ociosa para produzir um pouquinho mais, o novo prédio em construção vai ficar sem lâmpadas até que seja comunicado à rede produtiva que ele também deve participar desta rede. Em saúde pública deve ser feito o mesmo: se tivermos o atendimento suportando apenas aqueles que já estão doentes, o próximo que ficar doente não será atendido: vai ficar na fila ou fora do atendimento, porque não está prevista a capacidade ociosa. A idéia seria fazer uma estatística dos diversos postos da rede municipal informando a demanda e um programa fazendo com que as pessoas utilizem esta capacidade ociosa. Neste caso estariam sendo otimizados os postos da rede. Na origem deste modelo, a idéia é otimizar também o tempo de deslocamento não preferencial do paciente, mas preferencial do município, para diminuir os custos para o lazer e bem estar do paciente. Isto teria que estar articulado com a Secretaria de Turismo. Poder-se-ia colocar, por exemplo, serviço público concedido de transporte urbano, estimuladores de quebra de acesso. Seria interferir na vontade popular de acessar este ou aquele posto de saúde, com ganho para o cidadão.

No caso, só para entendermos a medida de desempenho, a idéia é também tratar do fator que eu chamo de fração reguladora e que, no Brasil, pode ser cotejado em adesão voluntária ao planejamento municipal por parte da mídia, ou impedimento e aversão da mídia ao planejamento municipal. Há de se perceber que uma ação muito bem planejada e executada vai ter uma repercussão de êxito maior ou menor conforme a notícia que a imprensa veicular a respeito. Algumas ações por si só já recebem adesão, o que alavanca a repercussão mais rápida. Outras, ao contrário, são de grande impacto e trazem ótimos resultados, mas não merecem sequer citação. São medidas novas para mensuração de resultado que não estão ainda arraigadas na nossa cultura, mas são bastante úteis para qualificar nossa mensuração de resultados. Conheço municípios em que tudo que o Prefeito fizer é ruim. Tudo. E sabem por que? Porque só tem uma rádio e a rádio é do ex-Prefeito que saiu e quer voltar. Então não adianta, pois o sujeito pode fazer chover ouro que vai ser uma coisa ruim.

É uma batalha que hoje é nacional na área da administração pública. Graças a Deus, o parágrafo II do artigo 79 da Lei 4.320 virou verdade no artigo 4º e no artigo 50º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Existe uma corrida atrás de metodologias para acompanhar e controlar custos. Já poderíamos ter isto desde 1964 se o artigo 79 fosse escrito diferente: lá está escrito "quando for o caso" e "quando é o caso" ninguém faz...

Na Inglaterra, onde se diz que a inflação é baixa, mede-se o impacto de carga de repercussão do realizado a custo ajustado. E a custo ajustado em nível de lote unitário e não de média. Estamos combatendo fortemente esta coisa de querer acompanhar custo por programa, custo médio por programa. O custo tem a ver com o preço praticado e o preço praticado do lado da empresa privada é unitário. Então não

interessa que eu controle muito bem os custos de programas em nível médio se o mercado está aviltando aqui ou ali o fornecimento. A longo prazo, para a economia crescer, vai ter que tratar disso unitariamente. O que se vê na estatística normalmente é o seguinte: quando se quer demonstrar a coisa para o bem escolhe-se quatro ou cinco países piores do que a gente e repercute no jornal. Quando se quer demonstrar como ruim, escolhe-se quatro ou cinco melhores que a gente e repercute no jornal. Mas e a estatística geral, cadê? Não existe. Para ver satisfação de atendimento em posto de saúde não temos abertos os instrumentos de pesquisa como Datafolha, Ibope. Eles se preocupam com isto? Não têm pesquisa aberta? Interessante... Por que será? A idéia é que existam estas pesquisas abertas não do Estado para o Estado, não no próprio espelho, mas mecanismos sociais que façam isto. Assim estaremos repercutindo dentro do mapa aquilo de satisfação dito autenticamente e voluntariamente lá fora para vermos como está nossa aceitação de qualidade.

A mensagem é esta de custo: somos os maiores especialistas no planeta nisto, pois vivemos com uma correção monetária violenta. Lembro-me de aulas no curso de contabilidade em que o professor ocupava quatro quadros cheios para explicar a fórmula da correção monetária. O aluno saia tonto e não aprendia nada, mas depois ele ia para casa e ia repercutindo aquilo o resto do mês. No dia da prova ele até arriscava alguma coisa no papel. Assim era estudar correção monetária. Quem viveu aquela época "áurea" não tem a mínima dificuldade de trabalhar estes números. De qualquer forma, o que se está dizendo é que pode-se distorcer violentamente a análise da carga de trabalho colocada para a população se a gente não continuar, em paralelo, a fazer a atualização monetária do custo. Não é uma inflação de 4%, 3% ou 2% ao ano que nos dá o direito de distorcer estes números como pessoas envolvidas em orçamento com monitoramento e avaliação orçamentária. Nós devemos sim, por menor que seja a inflação geral, ter presente que o custo do remédio está mudando, que o custo dos produtos utilizados em postos de saúde está mudando e que se nós ficarmos apenas com o custo histórico, na vã ilusão que a inflação é baixa, vamos estar com nossos números reais totalmente distorcidos e a nossa tendência será atender cada vez menos pessoas pensando que estamos atendendo a mesma quantidade. Em suma, a palestra era esta.

Gostaria de dizer que deixo uma cópia dos quadros da palestra a todos que se interessarem pelo conteúdo. O que foi dito aqui está de outra forma, não tão adaptada, no livro cuja fonte também foi citada. Sinto ter de sair rapidamente. Minha família é alemã, embora de alemão eu não tenha nada. De qualquer forma fui criado com eles e meus hábitos são germânicos, embora aparentemente vocês não vejam, mas tenho preparado, caso o avião atrase, outro professor para ir à sala de aula no meu lugar. Lá a coisa é muito pesada neste ponto, mas gosto e me adaptei a isto. Gostaria de dizer a vocês que Florianópolis é uma cidade muito linda, já não tão segura quanto se apregoa na propaganda institucionalizada. Só vou contar um fato aqui que vocês por certo ficarão sabendo ainda este ano, mas estou colocando aqui em primeira mão. Nosso secretário de segurança do Estado, ou melhor, nosso comandante da Polícia Militar, que foi meu aluno duas vezes, me disse e a toda a cidade que se um dia a violência lá chegasse a tal ponto em que fizesse uma centena de mortes num único ano, uma centena de homicídios, ele entregaria o cargo. Para o meu desespero e com muita tristeza nós atingimos, na semana passada, só em 2002, 103 homicídios. Então o Coronel está entregando o cargo esta semana, sabem por que? Porque a nossa média em Florianópolis era de 25 homicídios por ano. Isto é só para dizer que a nossa cidade, infelizmente, está mudando muito e crescendo muito. O convite é aberto, mas dizendo assim: aproveitem Florianópolis, enquanto ela ainda é boa. Muito obrigado.

[Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Vice-Prefeito: Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Sub-controlador: Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

Assessora: Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Sonia Virginia Moreira

Capa: Georgeana Dummar

Editoração: Inez Torres

Transcrição de Áudio: Rita Alonso

Versão Online: Edgard Bernardino