

# **Desafios para a gestão do setor público no Ceará**

## **Liderança e Instituições**

Banco Mundial 24 maio 2012



---

**O exército da Macedônia era  
brilhante enquanto liderado por  
Alexandre.....**

**....mas o exército romano era  
brilhante quando liderado por  
qualquer general.**



# Pontos fortes da gestão pública no Ceará

---

- » Administração financeira e fiscal:
  - » Integração dos sistemas de gerenciamento financeiro
  - » Adoção de contabilidade em regime de competência em 2012
  - » Novo sistema de administração fiscal, único Estado a aceitar pagamentos com cartão de crédito, nova tecnologia de scanner remoto para alfândega (maior eficiência, menos corrupção)
  - » Receita fiscal cresce 10.7% anualmente desde 2002 e 13.8% desde 2006
- » Sistema integral de gestão de investimentos: MAPP
- » Investimento acima de 20% da RCL
- » Unidade de compras integrada



# Desafios para a gestão pública no Ceará

---

- » Sistema integrado de gestão de investimentos (as informações são suficientes para tomada de decisões eficazes?)
- » Investimento acima dos 20% da RCL (é sustentável?)
- » Unidade de compras integrada (algumas vezes torna os processos mais lentos)
- » Assegurar que investimentos gerem retornos sociais e econômicos para o Estado
- » Assegurar que a gestão por desempenho seja parte integral da cultura do Estado
- » Institucionalizar boas decisões de gestão: processos de decisão altamente centralizados podem não ser sustentáveis



# Oportunidades e Desafios: Investimento Público

---

- » Pontos fortes
  - » Coleta de dados de investimentos sistemática no MAPP
  - » Processo de decisão centralizado
- » Desafios:
  - » Assegurar qualidade dos dados de investimento no MAPP
  - » Necessidade de avaliação formal e seleção de procedimentos para todos os principais projetos de investimentos, incluindo:
    - » Análise de custos e benefícios de acordo com metodologias acordadas
    - » Análise de potenciais problemas para execução (ex. necessidade de estudos de impacto ambiental) baseados na experiência de projetos anteriores
    - » Análise de implicações orçamentárias para custos correntes futuros
  - » Saber implicações sobre orçamentos futuros de atuais projetos (incluindo custos futuros específicos)
  - » Assegurar que decisões de investimento estejam sincronizadas com outras decisões orçamentárias e que trade-offs e usos alternativos de recursos sejam conhecidos



# Oportunidades e Desafios: papel do COGERF

---

- » COGERF gerencia tanto indicadores de resultado como questões orçamentárias
- » Na prática, no entanto, gestão detalhada do orçamento domina a gestão de resultados
- » Enquanto é importante seguir a execução orçamentária regularmente, o risco é que várias intervenções detalhadas (particularmente realocações regulares de itens orçamentários) diminuam a credibilidade do processo orçamentário como um todo
- » Importante rever o papel do COGERF para assegurar que este possa ter um papel mais estratégico que operacional na gestão do processo orçamentário



# Resumo do Desempenho Orçamentário (1)

Receitas Correntes (previsão e atual), 2009-2011 (R\$ milhões)

	Revenue			Deviation % actual	
	Initial	Revised	Actual	Initial	Revised
2009	10,698.6	11,945.4	11,992.5	12.1	0.4
2010	12,402.4	14,378.6	13,905.6	12.1	-3.3
2011	15,598.6	16,074.0	15,692.3	0.6	-2.4

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, SEFAZ, Estado de Ceará

Previsões de receitas correntes parecem ser razoáveis e cautelosas – boa prática



## Resumo do Desempenho Orçamentário (2)

Despesas correntes (previsão e atual), 2009-2011  
(R\$ milhões)

	Current Expenditure			Deviation % actual	
	Initial	Revised	Actual	Initial	Revised
2009	10,735.3	12,223.1	10,492.7	-2.3	-14.2
2010	11,594.4	14,337.5	12,325.2	6.3	-14.0
2011	14,375.1	15,814.7	13,472.6	-6.3	-14.8

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, SEFAZ, Estado de Ceará

Diferenças de despesas são maiores que os diferenças de receitas

Surpreendentemente maiores no caso das estimativas revisadas





## Resumo do Desempenho Orçamentário (3)

Despesas de capital (previsão e atual), 2009-2011  
(R\$ milhões)

	Capital Expenditure			Deviation % actual	
	Initial	Revised	Actual	Initial	Revised
2009	3,220.7	4,962.0	1,982.7	-38.4	-60.0
2010	3,599.9	6,255.6	3,561.5	-1.1	-43.1
2011	4,272.9	4,519.8	3,052.7	-28.6	-32.5

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, SEFAZ, Estado de Ceará

- » Grandes diferenças, em média em torno de 40% abaixo das estimativas revisadas
- » Esses não são erros de previsão – refletem problemas no processo de decisão sobre despesas de capital



## Resumo do Desempenho Orçamentário (4)

Empréstimos e Convênios (previsão e atual), 2009-2011 (R\$ milhões)

	New loans budgeted			Deviation % actual	
	Initial	Revised	Actual	Initial	Revised
2009	1,276.2	1,744.5	635.1	-50.2	-63.6
2010	1,423.5	1,297.2	184.1	-87.1	-85.8
2011	1,334.4	1,408.1	290.8	-78.2	-79.3

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, SEFAZ, Estado de Ceará

	Convênios budget			Deviation % actual	
	Initial	Revised	Actual	Initial	Revised
2009	870.4	1,051.2	303.7	-65.1	-71.1
2010	1,075.9	1,507.3	240.1	-77.7	-84.1
2011	931.3	1,039.2	154.6	-83.4	-85.1

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, SEFAZ, Estado de Ceará

Diferenças em torno de 80% a menos que o orçado – indicação de severa disfuncionalidade institucional



# Principais questões com o processo orçamentário

---

- » Diferenças de despesas de capital ocorrem porque:
  - » Projetos são aprovados com informação insuficiente sobre fontes de financiamento
  - » Informação insuficiente é capaz de se estender para outras áreas, incluindo obstáculos de custos, de benefícios e de implementação
  - » Durante o ano, novos compromissos são realizados mas os antigos compromissos não são revisados
  - » Aprovação sequencial individual de todos os investimentos por uma pessoa implica que muitos dos erros passam despercebidos
- » Resultados são que:
  - » Muitas mudanças individuais do orçamento durante a execução reduzem os incentivos para uma preparação orçamentária sólida. Orçamento é executado de maneira ad hoc
  - » Investimentos que são executados dependem de fatores aleatórios e não de prioridades de Governo
  - » Investimentos serão sempre mais custosos, mais lentos e produzirão menos benefícios que o previsto
  - » Foco no resultado é enfraquecido porque os órgãos não têm certeza sobre seus orçamentos e sobre o que pode ser razoavelmente entregue – resultados vão depender da execução orçamentária no ano



# Processo institucionalizado de investimentos públicos (i)

---

- » Processos institucionalizados de investimentos públicos existem para resolver os seguintes problemas:
  - » Custos são maiores que previstos
  - » Benefícios são menores que previstos
  - » Execuções levam mais tempo que o esperado
  - » Projetos não se concluem
  - » Otimismo excessivo nas hipóteses usadas na definição do projeto (“Viés Otimista”)
  - » Pressão política de diferentes atores para aprovar projetos que não sejam sólidos (“elefantes brancos”)



# Processo institucionalizado de investimentos públicos (ii)

---

- » Principais projetos devem ser sujeitos a processos padrão que deveriam incluir os seguintes passos :
  - » Avaliação inicial de uma proposta curta com custos e benefícios aproximados e justificativa em termos das prioridades estratégicas do Governo
  - » Uma vez aceito para consideração, então uma avaliação completa deve ser realizada sobre custos, benefícios e possíveis obstáculos de implementação.
  - » A avaliação deve ser sujeita à apreciação externa pela SEPLAG ou por um comitê de várias secretarias para verificar as estimativas e a correta aplicação das metodologias padrão.
  - » A apreciação externa deve ter o poder de rejeitar projetos insatisfatórios, exigir avaliações mais profundas e/ou adicionar custos e tempo não computados (baseado na experiência de outros projetos no setor) para reduzir o “viés otimista”
  - » Para apoiar esse processo, deve haver avaliações ex-post de projetos encerrados nos últimos 5 anos para determinar o valor médio dos custos em excesso (overruns) e estimativas exageradas dos benefícios (isso é comum na prática mundial).



# Processo institucionalizado de investimentos públicos (iii)

---

- » Processos –padrão também devem incluir:
  - » Investimentos aprovados com custo-benefício positivo e consistentes com prioridades estratégicas devem ser priorizados na discussão do orçamento.
  - » Opções alternativas podem ser apresentadas ao Governador como parte do processo de orçamento annual, e somente então aprovadas para execução do orçamento.
  - » O Governador deve estar livre para tomar decisões informadas sobre o pacote de investimentos a ser executado durante o ano orçamentário
  - » Apenas em circunstâncias excepcionais novos investimentos receberiam aprovação orçamentária durante a execução do orçamento.
- » Um processo ordenado deste tipo reduziria o número de projetos aprovados – mas asseguraria que os aprovados tenham maior probabilidade de execução por completo e que reflitam as prioridades do Governo



# Processo institucionalizado de investimentos públicos (iv)

---

- » Institucionalizar o processo de seleção de investimentos implica:
  - » Realizar escolhas consistentes ao longo do tempo via processos padronizados
  - » A administração pública está apta a aprender durante o processo o que funciona e o que não funciona, e a assegurar que o conhecimento seja transmitido para futuros tomadores de decisão
  - » Líderes políticos estão aptos a se beneficiar do conhecimento institucional acumulado e são menos capazes de errar em decisões sobre investimentos por conta de informações insuficientes.
  - » Líderes políticos são capazes de cumprir promessas e confirmar prioridades
  - » Institucionalizar o processo de seleção de investimentos implica num legado para gerações futuras

A organização institucional do exército Romano durou anos, enquanto que a organização do exército da Macedônia sob Alexandre, o Grande durou apenas 14 anos.



# Institucionalizando receitas crescentes

---

- » Um dos sucessos da administração do Estado do Ceará foi o rápido crescimento das receitas, redução da dívida e aumento do investimento
- » No entanto, receitas que crescem rapidamente tem um risco potencial importante – que o Estado acabe por adquirir compromissos que não podem ser honrados caso receitas sejam reduzidas ou fiquem estagnadas
- » Muitas das crises de dívida no mundo foram precedidas de um crescimento rápido de receitas e despesas aceleradas que não podiam ser reduzidas quando as receitas pararam de crescer
- » Uma solução para isso é fazer estimativas conservadoras para as receitas no orçamento e comprometer qualquer excesso de receitas para um fundo de estabilização para ser utilizado quando as receitas não alcancem as expectativas
- » Esse mecanismo ajuda a proteger contra crises futuras e também fortalece a credibilidade do processo de orçamento, ao reduzir mudanças e expectativas de mudanças no orçamento durante o ano





# Conclusões e recomendações

---

- » A análise acima sugere como alguns aspectos do processo orçamentário (gestão de investimentos públicos) podem ser fortalecidos via institucionalização
- » No entanto, é claro que, ainda que o Ceará venha tendo muito bom desempenho em vários aspectos da gestão pública, uma análise mais completa seria requerida para desenvolver processos mais institucionalizados em algumas áreas, incluindo:
  - » Gerenciamento das despesas correntes e integração com dos orçamentos de custeio e de capital.
  - » Revisão da operação de gestão por resultados que não está totalmente ligada ao processo de orçamento nem ao gerenciamento de RH – processos bem sucedidos de gestão por resultados exigem mecanismos institucionais que afetam a cultura e o comportamento da organização em todos os seus níveis.
  - » Análise detalhada de como o processo de investimento público pode ser reestruturado e sobre como proedimentos-padrão podem ser desenvolvidos para a apuração e avaliação de projetos

