

## Classificação Funcional-Programática: reformar ou aprimorar ?

Osvaldo Maldonado Sanches \*

O Diário Oficial de 13/11/98, publicou a Portaria nº 117/98 do Ministro do Planejamento e Orçamento, instituindo uma nova estrutura de funções e subfunções de governo — de uso obrigatório por todas as esferas de Governo — e revogando a Portaria nº 9, de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática (classificação que vigorou por 25 anos). Em 14/04/99, pela Portaria nº 42, o novo Ministro do Orçamento e Gestão (Doutor Pedro Parente) revogou expressamente a Portaria nº 117/98 e baixou novas normas.

Isso não seria problema se os "considerandos" apresentados na primeira tivessem sido, de fato, lastreados em estudos que os corroborassem e se todos os agentes interessados na matéria — sobretudo os Estados, Municípios, órgãos envolvidos na montagem das contas nacionais (IPEA, FGV, IBGE, etc.) e os órgãos do Poder Legislativo — tivessem participado da formulação desse novo modelo. Porém, se existiram estudos, tais não foram divulgados e, se realizadas consultas, tais envolveram grupos muito restritos, pois vários Diretores de Orçamento dos Estados informaram não ter participado do processo, sendo convocados apenas para presenciar o fato consumado. Quanto à Portaria nº 42/99, embora corrija algumas deficiências da Portaria nº 117/98, facultando, por exemplo, o uso atípico das subfunções e adiando sua aplicação pelos municípios, ainda apresenta uma série de problemas.

É certo que a classificação funcional-programática estava a requerer ajustes desde o advento da Constituição de 1988. Várias publicações mencionam à necessidade de se criar novas funções e de se rever a taxionomia de subprogramas para eliminar algumas redundâncias e permitir um mais adequado enquadramento das programações. Não existiam, porém, quaisquer propostas para a sua total substituição.

As nossas principais restrições ao novo modelo são: a) na forma como se apresenta, ele sinaliza um retrocesso em termos de técnica orçamentária, ao promover o retorno da primitiva classificação por programa e subprogramas adotada pela Lei 4.320/64, modificada em 1974 (pela Portaria nº 9) por não atender às necessidades programáticas da técnica de Orçamento-Programa; b) ser falacioso o argumento de que a nova estrutura favorece a integração entre planejamento e orçamento, pois tal integração depende mais da boa qualidade do planejamento e da judiciosa aplicação das classificações tradicionais do que da reforma destas; c) contrariando as boas técnicas de programação, a nova estrutura incentiva a condensação dos programas de trabalho do setor público, invés do seu detalhamento, reduzindo a transparência dos gastos; d) a estrutura estar sendo adotada sem antes resolver vários problemas concretos, como, por exemplo: 1) como será o código geral do programa de trabalho? 2) como fica a situação dos pequenos municípios, antes dispensados de amplos detalhamentos nos seus orçamentos e balanços? 3) se os programas para o ano 2000 vão ser definidos no PPA, uma vez que a sua proposta só ficará disponível à época do envio do Orçamento ao Legislativo, como montá-lo de forma realista? 4) como assegurar consolidações válidas dos gastos dos três níveis de Governo em categorias relevantes como, por exemplo, construção, conservação e restauração de rodovias? 5) como compatibilizar a nova estrutura funcional de gastos com as séries históricas disponíveis no formato atual?

Além de exorbitar ao que estabelece o Decreto nº 2.829/98, que mандou apenas aperfeiçoar a classificação funcional-programática e não reformá-la e descaracterizá-la, a Portaria nº 42 é omissa com relação à Portaria nº 9/74 — revogada pela Portaria nº 117/98 — deixando dúvidas se esta foi ou não "repristinada" por tal Ato, devendo continuar em uso pelos Municípios até 2002, quando estes devem seguir as novas regras.

Num país complexo como o Brasil, com 27 unidades federativas e cerca de 6.000 municípios, mudanças radicais nas classificações orçamentárias devem ser evitadas, pelo tumulto que geram para os operadores dos sistemas, salvo por motivos imperiosos e após cautelosos testes. As evidências são de que tais testes não foram realizados.

Portanto, é imperativo que os Senhores Parlamentares estejam atentos a estes problemas quando da apreciação da LDO/2000, usando desta oportunidade para reverter o que for conveniente. Importa lembrar que, pelo novo modelo, os "programas" serão apenas aqueles estabelecidos no Plano Plurianual, o que pode criar sérias restrições ao poder de emenda do Legislativo sobre os projetos sobre matéria orçamentária. Além disso, acha-se implícito no novo modelo (art. 4º da Portaria) que os menores níveis de detalhamento da programação serão os projetos e atividades, restringidos os atuais detalhamentos ao nível de subprojetos e subatividades, chamados genéricamente de subtítulos.

---

\* Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80).

Texto divulgado, originalmente, na Seção “Questão Crítica” da SINOPSE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, nº 1, de 1999 (jan./fev. 99), editada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.